RAPPORT DU
COMITÉ DIRECTEUR

LES ACTIONS PROPOSÉES

POUR UNE RÉNOVATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

DISCARD

Québec

87-04774/

ISBN 2-550-16976-X
Dépôt légal — 1er trimestre 1987
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
© Gouvernement du Québec

Table des matières

Lettre du président du Comité directeur au président du Conseil du trésor 5

Membres du Comité directeur 6

Lettre du président du Conseil du trésor au président du Comité directeur 7

Première partie
LES PRINCIPES DIRECTEURS 8

Deuxième partie
LES CIBLES ET LES ACTIONS 10

Chapitre I
L'amélioration du service à la clientèle 11

Chapitre II
L'accroissement de la productivité 17

Chapitre III
Le développement de la gestion des ressources humaines 23

Chapitre IV
L'implantation de l'évaluation de programme 31

Chapitre V
La réalisation d'un régime d'imputabilité 35

CONCLUSION 39

ANNEXES

1. Répartition des actions entre les responsables 40
2. Déroulement de la démarche 44

FEV 17 1987
ASSEMBLÉE NATIONALE

Monsieur Paul Gobeil
Président du Conseil du trésor et
ministre délégué à l'Administration
Gouvernement du Québec

Monsieur le ministre,

À titre de président du Comité directeur, j'ai le plaisir de vous remettre le rapport intitulé: Les actions proposées pour une rénovation de l'administration publique. *Ce rapport est l'aboutissement d'une longue démarche de réflexion et d'analyse, entreprise en 1985, visant à stimuler l'esprit de rénovation dans l'administration publique. Vous trouverez, dans une des annexes au rapport, la description des étapes parcourues depuis l'origine de la démarche.*

Le titre même du rapport « Les actions proposées » illustre bien l'esprit qui a présidé aux travaux du Comité directeur: observation du vécu; sondage visant à identifier les problèmes, les perceptions, les attentes; analyse et réflexion. La mise en oeuvre des actions proposées exigera une collaboration soutenue de la part des ministères et des organismes gouvernementaux, notamment celle des ministères et des organismes à vocation horizontale.

Dans le but d'assurer une concertation maximale dans l'action, je tiens à vous souligner que les responsables de la démarche ont multiplié les contacts et les consultations avec les instances habilitées à donner des suites aux actions. Dans de très nombreux cas, ces dernières ont non seulement adhéré aux actions proposées, mais elles ont accepté de les inscrire formellement à leur programme de travail pour l'année en cours. De plus, ces ministères et ces organismes ont largement contribué à définir les actions les concernant ainsi que les modalités de leur mise en oeuvre.

Assisté du Centre pour le développement de la productivité du Conseil du trésor, le Comité directeur assurera le suivi des actions proposées et verra à identifier en temps utile d'autres actions dont la mise en oeuvre se révélerait un précieux outil pour poursuivre la modernisation de notre administration publique.

Je ne puis que souhaiter que cette démarche serve de stimulant à toutes les personnes qui, au sein de l'administration gouvernementale, s'intéressent déjà ou s'intéresseront à la mise à jour de nos pratiques administratives, à l'exploration de voies nouvelles, à des démarches qui, ultimement, nous permettront de donner un service toujours meilleur.

Présider au travail du Comité directeur a été à la fois stimulant et enrichissant. Je tiens, en terminant, à remercier mes collègues du Comité directeur pour la participation active et intéressée dont ils ont fait preuve au cours de la démarche.*

Je vous prie d'accepter, Monsieur le ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le président du Comité directeur,

ROLAND ARPIN

Secrétaire du Conseil du trésor

* La liste des membres du Comité directeur est reproduite en page suivante.

MEMBRES ACTUELS DU COMITÉ DIRECTEUR

M. Roland Arpin
secrétaire (Conseil du trésor)

M. Pierre Boucher
(Conseil exécutif)

M. Pierre E. Coulombe
vice-président (Office des ressources humaines)

M. André Desgagné
président (Office des professions)

M. Robert Diamant
sous-solliciteur général

M. André Dicaire
sous-ministre adjoint (Énergie et Ressources)

M. André Gélinas
secrétaire adjoint à la réforme administrative (Conseil exécutif)

M. Marcel Gilbert
secrétaire général associé (Conseil exécutif)

M. Bruno Grégoire
secrétaire adjoint (Conseil du trésor)

M. Jocelyn Jacques
directeur général (École nationale d'administration publique)

M. Claude Lamonde
chef du Service de la rénovation de l'administration publique au Centre pour le développement de la productivité (Conseil du trésor)

M. Pierre Lavigne
directeur adjoint à la Direction générale (École nationale d'administration publique)

M. Jean-Claude Sauvé
directeur du Centre pour le développement de la productivité (Conseil du trésor)

M. Jacques-Yves Therrien
sous-ministre (Tourisme)

M. Gilles R. Tremblay
secrétaire adjoint aux emplois supérieurs (Conseil exécutif)

AUTRES PERSONNES QUI, À DIVERS MOMENTS, ONT ÉTÉ MEMBRES DU COMITÉ

M. Pierre Van Der Donckt
chef de la mission gouvernementale (École nationale d'administration publique)

M. Marcel Gilbert
secrétaire adjoint (Conseil du trésor)

M. Luc Malo
directeur de la formation (École nationale d'administration publique)

Mme Nicole Martin
sous-ministre adjointe (Affaires culturelles)

M. Patrick Moran
chef de service (Centre pour le développement de la productivité)

M. Aubert Ouellet
secrétaire général associé (Conseil exécutif)

SECRÉTARIAT

Le secrétariat du comité a successivement été assumé par M. Claude Lamonde, M. Luc Carrier et Mme Jane Pycock, du Centre pour le développement de la productivité dans le secteur public.

Monsieur Roland Arpin
Président du Comité directeur

Monsieur le président,

À titre de ministre délégué à l'Administration, c'est avec grande satisfaction que j'ai pris connaissance du rapport du Comité directeur et je me réjouis du fait qu'il prenne la forme d'un ensemble d'actions proposées à toutes les instances gouvernementales et à tout le personnel pour moderniser l'administration publique.

En diverses occasions au cours des derniers mois j'ai témoigné de l'intérêt que je porte à la démarche de rénovation de l'administration publique et j'ai affirmé clairement que, selon moi, le temps était venu de passer à l'action.

Dans la présentation du document, vous me soulignez que les actions proposées sont la résultante d'une large consultation et que plusieurs d'entre elles sont déjà en marche ou inscrites formellement au plan de travail de diverses instances à vocation horizontale qui se sont engagées à les réaliser. En provoquant une telle concertation, le Comité directeur a voulu s'assurer qu'un bon nombre de ses propositions dépasseraient le stade des voeux pieux. Il faut l'en féliciter.

Pour ce qui est des actions qui relèvent de la responsabilité du Conseil du trésor, à titre de président de cet organisme, j'ai déjà pris les dispositions nécessaires pour qu'elles soient analysées et que les décisions prises soient communiquées à toutes les parties concernées dans les meilleurs délais.

Cette opération de renouveau ne saurait cependant se limiter à des actions menées par des ministères et des organismes de coordination. C'est à chaque ministère, à chaque organisme qu'il revient de mener tout ce travail à terme à travers les actions proposées dans ces pages, mais aussi à travers leurs actions courantes et leurs activités quotidiennes. Le renouveau de l'administration sera d'abord le fruit de la volonté de chaque équipe administrative s'appuyant sur une action concertée et ouverte. Il ne saurait s'accommoder d'une approche trop centralisée et prioritairement normée.

Au-delà des moyens concrets qui peuvent varier dans le temps, être modifiés et remplacés, les principes directeurs énoncés dès les premières pages du rapport devraient guider l'administration publique au cours des prochaines années.

C'est dans cette perspective que j'invite instamment tous les ministères, tous les organismes gouvernementaux et tous les membres du personnel de la fonction publique à s'allier pour que notre administration publique franchisse le plus rapidement possible des pas significatifs sur la voie de la modernisation et de l'excellence.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le président du Conseil du trésor et
ministre délégué à l'Administration,

PAUL GOBEIL

Première partie

Les principes directeurs

Par définition, l'administration publique est en interaction, d'une part avec les personnes qui gouvernent, c'est-à-dire celles qui définissent la nature et l'ampleur des services à offrir et, d'autre part, les personnes à qui sont destinés ces services.

Les rapports entre l'administration et le Gouvernement ont souvent été définis ainsi: l'administration assure la rationalité technique, remplit les tâches qui lui sont confiées, élabore les hypothèses et exécute la décision du Gouvernement. Cette conception toujours fondamentale s'est élargie, surtout au cours des dernières années, avec le développement des programmes et des services publics. C'est ainsi que s'est graduellement implantée l'approche de services aux citoyennes et aux citoyens qu'on désigne souvent sous l'étiquette évocatrice de services aux « citoyens-clients ».

Bien sûr, ces diverses responsabilités de l'administration publique s'entrecroisent. Cette première partie tente d'apporter un éclairage sur les diverses dimensions de l'action de l'administration. De plus, elle identifie les principaux attributs de cette action.

Les actions proposées pour rénover l'administration publique s'appuient donc sur un certain nombre de fondements et de postulats qu'on appelle ici les principes directeurs. Il s'agit d'un ensemble d'énoncés concis et complémentaires qui doivent caractériser l'action et guider son évolution.

Ces principes prennent en compte la constatation à l'effet que l'administration publique québécoise a acquis, depuis vingt-cinq ans, une stabilité et une force qui reposent entre autres sur la compétence de son personnel, sur des ressources relativement abondantes, sur des conditions de travail qui se comparent avantageusement à ce qu'on trouve ailleurs, sur des outils modernes de gestion et, enfin, sur une grande fidélité à des valeurs fondamentales telles l'équité et la transparence.

De même, on reconnaît volontiers que l'administration publique est largement ouverte aux courants de fond et aux nouvelles conditions de mise en oeuvre de valeurs comme l'efficacité, la productivité, la recherche de l'excellence, la déconcentration, la simplification des processus et des procédures, la reconnaissance des succès, bref, aux valeurs qui animent et caractérisent les organisations performantes.

Dans les actions proposées, on indique un certain nombre de moyens pour que ces acquis et ces valeurs inspirent de plus en plus le personnel et se traduisent dans ses façons de faire.

Premier principe
Le service au public est la raison d'être de l'administration publique.

Ce n'est pas en elle-même que l'administration publique trouve sa raison d'être et sa finalité, mais bien dans le service au public, c'est-à-dire dans la production de services destinés aux citoyennes et aux citoyens. Cela lui confère une double responsabilité.

L'appareil administratif doit, d'une part, fournir au Gouvernement l'information et les avis dont il a besoin pour décider des services à offrir à la population.

D'autre part, l'administration publique doit produire les biens et les services que le Gouvernement a décidé de mettre à la disposition de la population, et prendre les moyens pour que celle-ci puisse en tirer le meilleur profit possible.

Deuxième principe
L'administration publique agit à l'intérieur du cadre établi par le Gouvernement.

L'appareil administratif, tout en disposant d'une importante marge de manoeuvre au chapitre des moyens, agit dans le cadre des objectifs et des paramètres fixés par le Gouvernement.

Ce cadre comprend des lois, des règlements, des programmes, des règles générales et des normes qui visent essentiellement à dispenser des services à la population dans le respect de l'équité et de la transparence. De plus, c'est le budget annuel qui vient fixer les limites des ressources disponibles pour faire fonctionner l'appareil gouvernemental et pour mettre des services à la disposition de la population.

Troisième principe
L'administration publique prend appui sur la compétence et la mobilisation de ses ressources humaines.

Dans l'administration publique, comme dans toute organisation, la qualité et l'efficacité des produits reposent en grande partie sur la ressource humaine, sur la compétence de cette dernière, sur sa mobilisation et sa capacité de produire les résultats attendus.

Parce que la ressource humaine est la principale ressource de l'administration publique, des efforts constants et sans cesse renouvelés doivent être faits pour en assurer la formation, le perfectionnement et le recyclage, pour lui fournir des conditions de travail satisfaisantes et pour développer son sentiment d'appartenance dans le but d'accroître la productivité.

Quatrième principe
L'administration publique met l'accent sur les résultats de ses actions.

Nonobstant les contraintes structurelles et conjoncturelles auxquelles elle est nécessairement assujettie, l'administration publique met résolument l'accent sur les résultats de ses actions en regard des objectifs poursuivis.

Tout en utilisant de manière productive les ressources mises à sa disposition, l'administration publique prend tous les moyens possibles pour que ses actions produisent les meilleurs résultats aux plans qualitatif et quantitatif.

L'excellence des processus et des façons de faire de l'administration publique permet d'améliorer les services qu'elle doit rendre.

Cinquième principe
L'administration publique est fondée sur la responsabilité.

L'administration publique est à la recherche du meilleur équilibre possible entre une action normée et une action autonome dans le but d'accroître l'efficacité et la productivité de l'appareil gouvernemental.

Dans cette perspective, tout en conservant un certain nombre de règles et de processus administratifs qui permettent aux instances centrales du Gouvernement d'exercer un contrôle sur les grands ensembles, l'administration publique se donne des politiques générales à l'intérieur desquelles les ministères et les organismes bénéficient d'une importante marge de manoeuvre. Cette dernière doit se refléter dans les mandats donnés aux gestionnaires qui, à leur tour, doivent s'assurer que les membres du personnel se voient le plus possible confier des responsabilités à la mesure de leurs aspirations et de leur compétence.

En contrepartie, tout le personnel, à quelque palier administratif que ce soit, doit rendre compte des résultats de son action. Enfin, tout en reconnaissant le droit à l'erreur, les responsables de l'administration publique, à tous les paliers, voient à ce que les résultats positifs ou les succès soient récompensés et que les résultats négatifs ou les insuccès fassent l'objet des correctifs appropriés.

Deuxième partie

Les cibles et les actions

Le contexte social et économique actuel place l'administration publique devant de nouveaux défis. Le Québec est déjà entré dans une période où la concurrence avec des sociétés étrangères s'est accrue, où les ressources collectives doivent être utilisées avec le maximum d'efficacité pour garder une position stratégique dans le monde tout en maintenant les services indispensables au bien-être de la collectivité.

L'administration publique doit faire la part qui lui revient puisqu'elle est une pièce importante sur l'échiquier social et économique. Elle doit redoubler d'efforts pour se mettre à l'heure des organisations performantes où l'excellence, l'efficience et l'efficacité des services deviennent des valeurs privilégiées, voire des impératifs.

Dans un État démocratique, l'appareil administratif est essentiellement appelé à remplir deux rôles.

Il doit d'abord être au *service du Gouvernement pour lui apporter aide et assistance dans le processus de prise de décision*. Qu'il s'agisse de projets de lois ou de règlements, de la création ou de l'abolition de programmes, de politiques générales, d'allocation des ressources, etc., l'Assemblée nationale et le Conseil des ministres comptent sur l'appareil administratif pour leur fournir toute l'information et les avis nécessaires à la prise de décision, et cela dans le meilleur intérêt de la population.

L'appareil administratif doit en outre voir à la mise en oeuvre des décisions ce qui veut dire: *organiser la production des biens et des services à la population*. Il doit identifier clairement la nature de ces biens et de ces services, prendre les dispositions pour qu'ils soient produits selon des règles connues, s'assurer que ces productions soient accessibles à toutes et à tous, et faire en sorte que ces productions fassent l'objet d'évaluations pour que la population puisse tirer le meilleur profit possible de l'action de l'État.

C'est en se référant à ces deux rôles de l'appareil administratif que les responsables de la démarche ont analysé les résultats de la consultation et ont procédé au choix des cibles d'action à privilégier pour rénover l'administration publique.

Ces cinq cibles, qui constituent autant de chapitres de la présente partie, sont:

- l'amélioration des services à la clientèle;
- l'accroissement de la productivité;
- le développement de la gestion des ressources humaines;
- l'implantation de l'évaluation de programme;
- la réalisation d'un régime d'imputabilité.

Ces cibles n'épuisent pas la totalité des actions à entreprendre pour rénover l'administration publique québécoise. Elles ont cependant le mérite d'être assez englobantes pour toucher les principales dimensions de l'administration publique et pour susciter des actions dans la plupart des domaines. De plus, elles permettent de définir et de regrouper des actions concrètes et réalisables à court et à moyen termes.

Dans chaque chapitre, on trouve d'abord des éléments de diagnostic. Il s'agit d'un bref rappel des principales constatations qui se dégagent de la synthèse de la consultation faite auprès des ministères, des organismes et des gestionnaires. Viennent ensuite des indications générales sur le sens et la portée de la cible, puis des actions à entreprendre pour l'atteindre.

Chapitre I

L'amélioration du service à la clientèle

Éléments de diagnostic

Dans l'exercice de ses responsabilités et des rôles qui lui sont traditionnellement dévolus, l'administration publique s'est trop repliée sur elle-même et ne s'est pas toujours suffisamment préoccupée du service à la population. C'est là un des constats les plus importants qu'on retrouve dans les études qui ont mené à l'adoption de la Loi sur la fonction publique. L'Assemblée nationale a voulu corriger cet état de fait en inscrivant, dans le texte même de la nouvelle loi, le principe du service au public :

« La fonction publique a pour mission de fournir au public les services de qualité auxquels il a droit, de mettre en oeuvre les politiques établies par l'autorité constituée et d'assurer la réalisation des autres objectifs de l'État. » (article 2)

La consultation menée dans le cadre de la démarche « pour une rénovation de l'administration publique » a clairement laissé voir que les gestionnaires attachent une très grande importance au service à la clientèle. On n'insistera jamais assez, disent-ils, sur ce sujet. Selon eux, les changements à apporter devraient viser à :

- rapprocher les lieux de décision des bénéficiaires de services ;
- accroître la marge de manoeuvre des gestionnaires de première ligne ;
- développer une attitude plus ouverte de la part des fonctionnaires ;
- améliorer l'information sur les services gouvernementaux.

Dans la perspective d'améliorer l'efficacité du travail des fonctionnaires qui sont directement au service de la population, les gestionnaires souhaitent également que l'on revoie le fonctionnement interne de l'administration publique.

Sens et portée de l'amélioration du service à la clientèle

Ce chapitre s'inscrit dans le prolongement des efforts déjà consentis pour rapprocher l'administration publique de ses clientèles. La perspective qui y est développée privilégie deux voies :

— le développement et l'insertion systématique d'une approche axée sur la clientèle dans l'administration publique ;

— l'organisation des services en tenant compte d'une économie de moyens.

L'administration publique québécoise a traditionnellement servi sa clientèle à travers l'application de règles et de normes. Elle ne s'est pas assez préoccupée, à venir jusqu'à tout récemment, de faciliter l'accès à ses services. Plusieurs ministères et organismes ont cependant entrepris de changer cette réalité. Les actions proposées visent à favoriser la généralisation de cette façon de faire à l'ensemble de l'administration publique. Il faut donc que les ministères et les organismes examinent systématiquement leurs principaux points de rencontre avec la population dans une perspective d'accessibilité et de qualité des services publics.

Les ministères et les organismes sont aussi invités à revoir leur fonctionnement et à prendre les mesures nécessaires pour que le service à la clientèle devienne une valeur primordiale de leur organisation. Cela doit conduire non seulement à une revue des structures, des processus administratifs et des normes, mais aussi des comportements des préposées et des préposés à la clientèle et des personnes qui, à l'intérieur des organisations, ont charge du fonctionnement de l'appareil administratif. Il faut, en somme, adapter les appareils administratifs et valoriser les fonctions et les tâches des personnes qui sont directement au service du public dans les organisations.

Ces changements doivent, bien sûr, être réalisés en tenant compte de la situation budgétaire du gouvernement du Québec. Si, au cours des dernières années, on a fait des efforts notables pour rapprocher l'administration publique de la population, la situation financière va pousser davantage les ministères et les organismes à inventer des façons de faire peut-être encore inédites.

Les actions proposées

Les actions qui suivent mettent en évidence la priorité à accorder à l'accueil et à l'information de la clientèle de même qu'aux modifications à apporter au fonctionnement des organisations dans une perspective de service à la population. C'est, d'une part, l'ensemble des ministères et des organismes et, d'autre part, le ministère des Communications qui sont principalement interpelés dans ce chapitre.

ACCUEIL ET INFORMATION DE LA CLIENTÈLE

Les actions et les mesures regroupées sous cette rubrique visent à améliorer la qualité de la rencontre de la population avec l'appareil administratif.

Action 1

RÉVISER SYSTÉMATIQUEMENT LES MOYENS D'ACCÈS DE LA POPULATION AUX SERVICES GOUVERNEMENTAUX.

L'administration publique doit accorder une attention constante à tous les aspects de l'accessibilité à ses services. Trois volets de l'accessibilité des services doivent faire l'objet d'une attention particulière.

Appellation et identification des services gouvernementaux

Ce n'est un secret pour personne que les services gouvernementaux sont en perpétuelle mouvance: des services sont transférés d'un ministère à un autre, ils changent de nom, ils déménagent, etc. Cela a pour effet de rendre régulièrement désuète la signalisation des édifices et les tableaux de renseignements dans les halls d'entrée.

Mesure 1.1

Les ministères et les organismes doivent se faire un point d'honneur de procéder rapidement, ne serait-ce que par des moyens temporaires, aux changements appropriés dans la signalisation des édifices et des locaux qu'ils occupent.

Mesure 1.2

Les ministères et les organismes doivent régulièrement porter à l'attention de la Société immobilière du Québec tout changement à leur organisation qui appelle une modification à la signalisation.

Mesure 1.3

En plus de réaliser régulièrement les modifications ponctuelles qui lui sont demandées, la Société immobilière du Québec devrait procéder, une fois l'an, à une révision systématique de toute la signalisation qui relève de sa responsabilité dans les édifices gouvernementaux.

Loin d'être banals ou secondaires, les résultats de l'application de ces mesures témoigneront de l'attention que les services gouvernementaux portent à leurs clientèles et du souci d'améliorer « la porte d'entrée ».

Aménagement et organisation des lieux d'accueil

Au cours des récentes années, d'importants efforts ont été faits pour améliorer les lieux d'accueil de la population, mais cela reste nettement insuffisant. En raison de ressources restreintes que les ministères et les organismes peuvent consacrer à l'amélioration des locaux d'accueil, ce n'est pas du côté des réaménagements de grande envergure qu'il faut regarder dans la plupart des cas.

Mesure 1.4

L'aménagement des locaux étant d'abord une responsabilité qui relève des ministères et des organismes, c'est à eux qu'il revient de procéder à un examen minutieux et attentif des lieux d'accueil et, à l'intérieur des budgets dont ils disposent, de prendre les moyens les plus appropriés pour améliorer la qualité de ces lieux, en tablant sur l'imagination et la collaboration du personnel.

Mesure 1.5

La Société immobilière du Québec prendra les moyens pour collaborer activement avec les ministères et les organismes en offrant les services de spécialistes en « design » et en présentant une diversité de modèles d'aménagement respectueux des budgets disponibles, de la commodité et de l'esthétique des lieux d'accueil.

Services téléphoniques

Il y a beaucoup à faire sous ce rapport, d'autant plus que le système téléphonique est le principal moyen d'accès aux services gouvernementaux. L'action à entreprendre à cet égard doit faire en sorte que :

- les téléphonistes donnent rapidement les renseignements demandés ;
- la technologie ne vienne pas compliquer l'accès aux services gouvernementaux ;
- le répertoire téléphonique des services gouvernementaux soit de consultation facile.

Si les ministères et les organismes ont une responsabilité certaine en regard des services téléphoniques, le ministère des Communications a un rôle important à jouer en cette matière en raison des responsabilités centrales qui lui sont confiées.

Le ministère des Communications a donc décidé de prendre les mesures suivantes :

Mesure 1.6

Améliorer les outils mis à la disposition des téléphonistes en normalisant la mise à jour des renseignements et en développant les services de formation à l'intention des téléphonistes.

Mesure 1.7

Mettre sur pied une équipe pour orienter et contrôler la formation offerte, par les firmes privées, aux usagères et aux usagers des équipements téléphoniques.

Mesure 1.8

Offrir un meilleur service-conseil à sa clientèle gouvernementale pour le choix des systèmes téléphoniques.

Mesure 1.9

Procéder à la bureautisation du repérage de l'information pour les préposées et les préposés aux renseignements dans les bureaux de Communication-Québec.

Mesure 1.10

Améliorer les services téléphoniques pour les anglophones de la région de Montréal en procédant, dans un premier temps, à une enquête sur les services gouvernementaux.

Mesure 1.11

Offrir le service aux personnes malentendantes de l'ensemble de la province à partir de Montréal.

Mesure 1.12

Réviser le répertoire téléphonique du Gouvernement et les pages bleues des annuaires téléphoniques locaux en y introduisant un index analytique du type de celui qu'on trouve dans les pages jaunes.

Mesure 1.13

Pour mettre un accent accru sur ses services de renseignements, le Ministère a procédé, en 1986, à un redéploiement de ses postes en convertissant un certain nombre de postes d'agentes ou agents d'information en des postes de préposées ou préposés aux renseignements et de techniciennes ou techniciens en information.

Information sur les services offerts

Les difficultés que rencontrent les citoyennes et les citoyens dans leurs efforts pour entrer en contact avec les services gouvernementaux tiennent en bonne partie au fait qu'ils ne connaissent pas ou qu'ils connaissent mal ces services.

Mesure 1.14

Dans toute la mesure du possible, les ministères et les organismes doivent prendre les moyens nécessaires pour faire encore mieux connaître les programmes et les services qu'ils offrent à la population, les conditions d'accès à ces services, les processus de prise de décision, lorsque cela s'applique, et les mécanismes d'appel auxquels les citoyennes et les citoyens peuvent avoir recours, le cas échéant.

Action 2

EFFECTUER DES ENQUÊTES AUPRÈS DES CLIENTÈLES ET PROCÉDER À L'ÉVALUATION DES PRINCIPAUX PROGRAMMES DANS UNE PERSPECTIVE D'AMÉLIORATION DES SERVICES À LA CLIENTÈLE.

Dans l'administration publique, comme dans la plupart des autres secteurs d'activités, la perception des clientes et des clients à l'égard des services qu'ils reçoivent est très importante. Les services dispensés seraient-ils les meilleurs, qu'ils engendreraient de l'insatisfaction, du mécontentement et des critiques si les bénéficiaires de ces services n'en avaient pas une bonne perception. Dans certains cas, bien sûr, c'est la nature du service qu'il faut changer ou la manière de le dispenser pour répondre aux attentes des clientèles. Dans d'autres cas, c'est tout simplement la présentation du service ou la façon de le faire connaître qu'il faut modifier.

Mesure 2.1

Il importe que les ministères et les organismes procèdent périodiquement à des sondages et à des enquêtes auprès des usagères et des usagers sur les services qu'ils leur dispensent. Les résultats de ces sondages doivent leur être communiqués et être accompagnés de la présentation des moyens retenus pour remédier aux lacunes constatées.

Mesure 2.2

Dans le cas des ministères et des organismes qui dispensent des services à des clientèles externes bien circonscrites, mais aussi dans le cas de ceux qui dispensent des services aux organisations internes à l'administration publique, la mise en place de comités d'usagères et d'usagers mérite d'être envisagée et d'être expérimentée.

Mesure 2.3

Lorsqu'ils procèdent à l'évaluation de leurs principaux programmes, les ministères et les organismes doivent faire une place importante aux perceptions de la clientèle à l'égard de ces programmes et, dans les recommandations incluses dans les rapports d'évaluation, on doit porter une attention particulière à cette dimension.

Mesure 2.4

Les ministères et les organismes doivent faire état, dans leur rapport annuel, des moyens qu'ils ont pris pour connaître les perceptions de leurs clientèles et pour remédier aux lacunes constatées. En somme, il importe de revaloriser les rapports annuels pour les rendre plus transparents en cette matière. Dans cette perspective, le ministère des Communications s'est engagé à tenter l'expérience d'une formule partiellement modifiée de rapport annuel et, à la lumière de cette expérience, de procéder à des amendements à la directive gouvernementale portant sur les rapports annuels.

FONCTIONNEMENT DES ORGANISATIONS DANS UNE PERSPECTIVE DE SERVICE À LA CLIENTÈLE

Les actions pour améliorer l'accueil et l'information ne peuvent donner tous les résultats souhaités si certaines modifications ne sont pas apportées au fonctionnement administratif. À cet égard, les ministères et les organismes sont invités à revoir leurs plans de délégation des responsabilités et leurs pratiques de gestion notamment dans une perspective de service à la clientèle.

Action 3

RÉVISER LES PLANS DE DÉLÉGATION DES RESPONSABILITÉS ET LES PRATIQUES DE GESTION, ENTRE AUTRES, DANS LA PERSPECTIVE D'ACCORDER PLUS DE POUVOIRS AUX GESTIONNAIRES DE PREMIÈRE LIGNE ET DE LEUR DONNER LES MOYENS DE MIEUX SERVIR LA CLIENTÈLE.

Un des facteurs importants de l'efficacité des services à la clientèle est la déconcentration des pouvoirs décisionnels. Les résultats de la consultation sont très explicites sous ce rapport. Les gestionnaires croient, en effet, qu'il y a lieu de confier plus de pouvoirs à celles et à ceux qui sont le plus près des lieux de l'action.

Certains ministères ont déjà revu leur plan de gestion financière notamment dans la perspective de « responsabiliser » les gestionnaires en contact avec la clientèle et ce, dans le but d'accélérer le service, en réduisant le nombre de références au central.

Les ministères et les organismes qui craignent que cette façon de faire n'entraîne des accrocs aux politiques et aux règles en vigueur, peuvent au moins tenter des expériences dans cette voie, et faire appel à leur Service de vérification interne pour évaluer périodiquement la situation de manière à pouvoir apporter les correctifs qui s'imposent.

Comme on le verra plus loin, le Conseil du trésor entreprendra de réviser les grands cadres de gestion, les politiques et les règles administratives dans le but d'accroître la marge de manoeuvre des ministères et des organismes. Dans la même foulée, ces derniers sont invités à revoir leurs pratiques de gestion pour accroître la marge de manoeuvre de leurs gestionnaires et de leur personnel, en particulier les personnes qui offrent des services de première ligne. Cette façon de faire devrait contribuer à réduire le temps de réponse aux demandes de la clientèle et à développer une approche plus personnalisée à l'endroit des personnes qui demandent des services à l'appareil gouvernemental.

• • •

Les actions et les mesures préconisées dans ce chapitre ne couvrent pas, cela va de soi, la totalité des gestes à poser pour améliorer les services à la clientèle. Elles ont toutefois le mérite de tracer la voie dans la bonne direction. Elles devraient aussi contribuer à changer certaines mentalités et attitudes, et à assouplir certaines rigidités institutionnelles qui constituent des écrans entre la population et l'administration publique.

Pour sa part, le ministère des Communications a confié à un groupe de travail le mandat d'élaborer et de proposer un plan d'action sur les services que ce ministère offre à ses diverses clientèles. Le rapport de ce groupe de travail doit être prêt au début de 1987. Le Ministère envisage de transformer ensuite ce groupe de travail en un service permanent qui sera responsable du suivi et de la vérification des actions retenues.

C'est aussi à chaque ministère et organisme que revient l'initiative d'examiner son vécu et de mettre en oeuvre d'autres actions qui paraissent appropriées pour améliorer le service à sa clientèle.

Chapitre II

L'accroissement de la productivité

Éléments de diagnostic

Les gestionnaires croient que l'administration publique doit vivre à l'heure des organisations performantes, c'est-à-dire que le « produit à livrer » doit être au centre des préoccupations de tout le personnel.

Pour accroître l'efficacité et la productivité de l'administration publique, on insiste de façon toute particulière sur la simplification des processus de décision, sur la précision des mandats et sur la nécessité de rendre davantage compte des mandats confiés.

On souligne aussi que l'accroissement de la productivité viendra d'une meilleure utilisation des ressources humaines et du recours à des outils de gestion plus modernes. Ce dernier point fait l'objet d'un large consensus : il est urgent de doter l'administration publique d'une politique dans le domaine des technologies de l'information. On insiste aussi sur la disponibilité de l'information et sur l'utilisation plus systématique des outils informatiques et bureautiques pour y arriver.

Enfin, de nombreux gestionnaires sont d'avis que l'administration publique doit se doter de moyens adéquats pour mesurer la productivité et pour en apprécier les variations. On ne souhaite cependant pas que la productivité soit réduite au seul contrôle étroit des coûts ; elle est en quelque sorte une résultante de la mise en oeuvre efficace des grandes fonctions de la gestion.

Sens et portée des efforts pour accroître la productivité

La recherche d'une productivité accrue est un des traits marquants des organisations performantes et elle est une des motivations les plus fondamentales du personnel. Confrontées à une concurrence qui ne connaît plus de frontières, les entreprises de production de biens doivent s'adonner de façon permanente à l'invention de nouvelles façons de faire dans le but d'accroître leur productivité. Productivité et innovation vont de pair dans toutes les actions de l'organisation : implantation de nouvelles technologies de fabrication, développement des méthodes de mise en marché, nouvelles approches en gestion du personnel, etc.

Dans le secteur tertiaire, on rencontre une préoccupation de même nature mais les moyens de la concrétiser prennent des colorations particulières. On reconnaît aisément que le domaine des services ne répond pas aux mêmes critères de production que ceux des entreprises de fabrication de biens.

Il importe donc de ne pas trop durcir la comparaison entre le secteur secondaire et le secteur tertiaire puisque, de plus en plus, on considère l'accroissement de la productivité comme la résultante d'une action globale qui est la somme d'éléments tels que :

- le « leadership » des responsables ;
- la motivation et la mobilisation des ressources humaines ;
- des processus et des outils de gestion adaptés qui permettent de faire fonctionner l'appareil administratif ;
- des moyens de mesurer le mieux possible l'utilisation des facteurs de production.

Cette vision intégrée de la productivité est particulièrement bien adaptée à la recherche d'une productivité accrue dans l'administration publique car, à plusieurs égards, cette dernière revêt un caractère mixte en raison de la diversité de ses productions. On trouve en effet dans l'administration publique un certain nombre d'activités tournées vers la production de biens. Mais, c'est principalement dans la production de services que sont concentrées les ressources de l'administration publique. C'est donc à cette dernière dimension que les actions proposées dans ce chapitre accordent la priorité.

La présentation d'un chapitre sur l'accroissement de la productivité pose un défi particulier lorsqu'on considère la productivité comme la résultante de l'ensemble des éléments qui conditionnent le fonctionnement d'une organisation. À cet égard, les actions proposées dans d'autres chapitres contiennent également des mesures susceptibles d'accroître la productivité de l'administration publique. Le chapitre sur la gestion des ressources humaines est particulièrement important sous ce rapport.

Les actions proposées

Les actions présentées dans ce chapitre mettent l'accent sur trois volets spécifiques en regard de l'accroissement de la productivité dans l'administration publique :

- les instruments pour accroître la productivité ;
- l'environnement propice à la productivité ;
- les stimulants à la productivité.

INTRUMENTS POUR ACCROÎTRE LA PRODUCTIVITÉ

Action 4

RÉVISER LES POLITIQUES ET LES RÈGLES DE GESTION DES RESSOURCES FINANCIÈRES, MATÉRIELLES ET INFORMATIONNELLES.

La Loi sur la fonction publique (1983, article 55) affirme la responsabilité des sous-ministres, des dirigeantes et des dirigeants d'organisme en ce qui a trait à la gestion des ressources humaines. Il y a maintenant lieu de poursuivre le même objectif dans les domaines de la gestion des ressources matérielles et financières.

Cette action vise à rendre la gestion des ressources matérielles et financières plus cohérente avec une philosophie de gestion axée sur la « responsabilisation » des gestionnaires et la reddition de compte, la recherche d'un nouvel équilibre entre l'action autonome et l'action normée, la gestion des résultats et le service à la clientèle. Bref, c'est la productivité de l'ensemble de l'appareil administratif qui se trouve ainsi touchée.

Mesure 4.1

Réviser systématiquement les politiques et les règles en matière de gestion des ressources.

Au fil des ans, le Conseil du trésor a été amené à édicter des politiques, des normes et des règles dans toutes les sphères de la gestion. Il en résulte que l'administration publique est aujourd'hui trop marquée du sceau de la centralisation.

Dans la perspective qui a été adoptée à la suite de l'entrée en vigueur de la Loi sur la fonction publique, et qui a conduit à donner une plus grande marge de manoeuvre aux gestionnaires, le moment est venu de revoir le cadre de gestion de l'ensemble des ressources.

La révision de ces politiques et règles administratives doit être réalisée à la lumière des orientations suivantes :

- la responsabilisation des gestionnaires des ministères et des organismes, notamment des personnes les plus proches des lieux de l'action.

Cette orientation vise à confier des responsabilités accrues aux dirigeantes et aux dirigeants des ministères et des organismes et à diminuer ainsi le nombre de recours au Conseil du trésor. Il s'agit de fournir aux gestionnaires l'information nécessaire pour exercer la marge de manoeuvre dont ils disposent, d'accroître cette marge à l'intérieur d'un cadre renouvelé et de préciser les mécanismes de reddition de comptes ;

- la déconcentration des lieux de décision en matière de gestion des ressources matérielles et financières.

Cette révision doit avoir pour conséquence d'accroître le plus possible l'autonomie d'action des ministères et des organismes, le Conseil du trésor ne conservant que les matières et les moyens qui lui sont indispensables pour assurer le suivi et le contrôle des dépenses publiques. Cette façon de faire devrait apporter d'importants changements dans le fonctionnement du Conseil du trésor;

- l'introduction graduelle d'une gestion axée sur les résultats.

Cette orientation doit amener le Conseil du trésor à mettre davantage l'accent sur un mécanisme d'approbation globale de la programmation des ministères et des organismes, sur la reddition de comptes et sur l'introduction de contrôles a posteriori. Les nouvelles pratiques qui découleraient d'une telle orientation devraient permettre au Conseil du trésor d'exercer aussi efficacement, mais différemment, les responsabilités que lui confie la Loi sur l'administration financière;

- l'amélioration de l'efficacité de la gestion.

Cette révision doit avoir pour effet de réduire le nombre d'intervenants dans le processus décisionnel et de rapprocher les lieux de décisions de l'action.

Cette mesure signifie concrètement que le Conseil du trésor et les autres instances centrales procéderont à une révision systématique du recueil des politiques administratives dans les domaines de la gestion des ressources financières et matérielles. Cette opération mènera à la publication d'un recueil renouvelé des politiques administratives et des règles de gestion des ressources.

Mesure 4.2

Réviser les pratiques de gestion dans chaque ministère et organisme.

Il va de soi que la révision des politiques gouvernementales ne pourra donner entièrement les résultats attendus si la direction de chaque ministère et organisme ne saisit pas l'occasion pour revoir ses politiques internes et ses pratiques de gestion dans l'esprit des politiques gouvernementales.

La révision des pratiques internes de gestion des ministères et des organismes devra fournir l'occasion de revoir les plans de délégation des responsabilités (plan de gestion financière) de façon que, dans sa sphère de responsabilités et à l'intérieur de son budget, chaque gestionnaire puisse disposer d'un pouvoir réel plutôt que d'être une simple courroie de transmission.

Cette mesure aura pour effet d'amener les organisations à se doter de systèmes d'information de gestion plus performants pour mettre l'information à la disposition des gestionnaires et pour disposer des outils nécessaires à la cohésion de l'ensemble de l'organisation.

Mesure 4.3

Redéfinir le cadre de gestion ainsi que le partage des responsabilités dans le domaine des technologies de l'information.

La politique de 1976 dans le domaine de l'informatique a régi l'évolution de ce domaine d'activités au cours des dernières années. Cette politique avait pour objectifs:

— de rationaliser le développement de l'informatique au gouvernement du Québec de façon à atteindre, au meilleur coût, l'efficacité administrative;

— de développer au sein de l'administration une expertise de haute qualité en matière d'information de gestion et de gestion de l'information;

— de favoriser le développement de l'industrie québécoise des services informatiques;

— d'offrir à tous les ministères et organismes l'accès à un potentiel informatique correspondant à leurs besoins réels.

L'expérience acquise au cours des dernières années permet de dégager les principaux constats que voici:

— même si les responsabilités en regard de la gestion de l'information sont dévolues aux gestionnaires, on constate, de façon générale, que ces derniers ont tendance à demeurer en marge de l'informatique, considérant que c'est un domaine réservé à des personnes initiées, aux « grands-prêtres » disent-ils;

— conséquemment, les gestionnaires ont doté leur organisation de spécialistes en informatique;

— les utilisatrices et les utilisateurs de l'informatique n'ont pas suffisamment acquis le réflexe d'utiliser cette ressource dans une perspective d'évaluation des coûts et des bénéfices;

— la répartition actuelle des responsabilités doit être revue à la lumière des besoins des organisations et de l'évolution technologique.

Il faut de plus prendre en considération un certain nombre d'éléments conjoncturels.

Premièrement, il faut souligner que l'informatique gouvernementale, après avoir connu un départ plus rapide qu'en beaucoup d'autres milieux, est actuellement confrontée, notamment dans les grands ministères, à la nécessité de refondre plusieurs systèmes. L'informatique doit aussi faire face, dans l'ensemble du Gouvernement, au problème de l'intégration de technologies variées pour répondre aux besoins croissants des organisations.

Deuxièmement, on assiste à un développement technologique si rapide dans ce domaine que des choix récents, souvent fort coûteux, deviennent rapidement caducs. Le Gouvernement étant un consommateur important, la pression des fournisseurs à son endroit est très forte pour l'amener à se mettre à jour. Des décisions fondées sur un solide rapports coûts-bénéfices sont donc indispensables.

Troisièmement, on observe pour les ressources informationnelles une croissance des coûts plus importante que pour les ressources humaines et matérielles. Il n'est pas impossible que cette tendance se poursuive au cours des prochaines années. Par ailleurs, cette croissance n'est pas problématique en soi dans la mesure où elle contribue à accroître la productivité de l'administration publique ou à améliorer de service à la clientèle.

À la lumière de tous ces éléments, il est devenu évident qu'il fallait revoir l'ensemble des orientations et des modes de gestion en ce domaine. Pour ce faire, le ministère des Communications et le Conseil du trésor ont créé, en septembre 1986, un groupe de travail conjoint pour élaborer un nouveau cadre de gestion des technologies de l'information. D'autres intervenants s'ajouteront au groupe de travail au début de 1987.

Action 5

PROCÉDER À LA CRÉATION D'UN FONDS D'INVESTISSEMENT POUR LA MISE EN OEUVRE DE PROJETS DANS LE DOMAINE DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION.

Certains projets de développement dans le domaine des technologies de l'information méritent une attention particulière en raison de leur impact sur la réalisation des objectifs ministériels et gouvernementaux.

Certains ministères n'ayant pas les systèmes d'information dont ils ont besoin, ou étant dans la situation de devoir procéder à une refonte des systèmes existants, devraient pouvoir avoir recours à un fonds d'investissement. Ce fonds d'investissement permetttrait aux ministères de financer, sur une courte période, des projets dans le domaine des technologies de l'information et de rembourser, dans les années subséquentes, le coût des investissements grâce aux bénéfices obtenus par l'implantation de ces projets.

Action 6

FORMER UN GROUPE DE TRAVAIL INTERMINISTÉRIEL POUR DÉTERMINER DANS QUELLE MESURE LE SYSTÈME DE GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE (SYGBEC) POURRAIT MIEUX RÉPONDRE AUX BESOINS DE GESTION DES GESTIONNAIRES TOUT EN MAINTENANT SES FONCTIONS DE BASE.

Les faiblesses ou lacunes du SYGBEC actuel peuvent se résumer ainsi :

- le système ne satisfait pas les usagères et les usagers ;
- le système ne peut évoluer au rythme de la législation ;
- le système n'est pas assez sécuritaire ;
- le système est coûteux d'opération et d'entretien.

Ces faiblesses ou lacunes se manifestent de diverses façons tant dans le système d'information lui-même que dans le système de gestion qui l'entoure.

Au chapitre de la tenue de la comptabilité et des engagements, l'orientation retenue devrait permettre au système de disposer de la flexibilité nécessaire pour supporter une gestion qui colle à l'actuelle Loi sur l'administration financière tout autant qu'à une gestion de délégation. La comptabilité administrative pourrait alors être tenue par les ministères alors que le Contrôleur des finances conserverait la comptabilité officielle du Gouvernement. Ainsi, le Contrôleur exercerait vraiment son rôle et s'occuperait de la tenue de la comptabilité gouvernementale, de la vérification de l'accomplissement des tâches déléguées et de la vérification des systèmes qui permettent d'accomplir ces tâches.

Cette orientation du système et son développement supposent nécessairement la participation d'un grand nombre d'intervenants : le Contrôleur des finances, le Conseil du trésor, le ministère des Finances, plusieurs ministères et organismes usagers, et des ressources externes. La formation d'un groupe de travail interministériel serait un mécanisme formel de communication entre les divers intervenants. Ce groupe de travail, sous la présidence du Contrôleur des finances, en fixerait les objectifs. Il pourrait, en outre, être secondé par un comité consultatif des usagères et des usagers pour des questions spécifiques nécessitant une analyse détaillée ou une expertise ponctuelle.

ENVIRONNEMENT DE LA PRODUCTIVITÉ

Deux actions spécifiques portent sur l'environnement de la productivité.

Action 7

FAIRE LE POINT SUR LES ÉTUDES DISPONIBLES EN REGARD DE L'IMPACT SUR LE PERSONNEL DE L'INTRODUCTION DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION.

De nombreuses études ont été réalisées en divers milieux sur l'introduction des technologies de l'information dans les organisations.

Avant de s'engager dans une étude spécifique sur l'impact de ces technologies sur le personnel de l'administration publique québécoise, l'Office des ressources humaines a décidé de faire le point sur les données existantes. On jugera ensuite de la pertinence de pousser la recherche plus avant.

Action 8

RÉAMÉNAGER LES LIEUX DE TRAVAIL DE MANIÈRE À OFFRIR AUX MEMBRES DU PERSONNEL DES ESPACES DE TRAVAIL FONCTIONNELS EN REGARD DES RESPONSABILITÉS QU'ON LEUR CONFIE.

Dans une perspective d'améliorer le rendement du personnel, les ministères et les organismes doivent se faire une obligation de revoir leur plan d'aménagement des lieux de travail de manière à offrir aux diverses catégories de personnel des espaces de travail qui correspondent aux exigences des responsabilités qui leur sont confiées.

Le Gouvernement de l'Ontario a mené des études sur les rapports entre l'aménagement des lieux de travail et la productivité du personnel. On a constaté que, sur une période de 25 ans, la construction et l'entretien des lieux ont représenté 10 % des coûts, comparativement à 90 % pour les salaires versés au personnel. C'est dire que les restrictions budgétaires sur l'aménagement des lieux de travail — qui auraient pour effet de diminuer la productivité du personnel — sont de fausses économies.

À la lumière d'une analyse de la situation actuelle, le ministère des Approvisionnements et Services devrait proposer un nouveau cadre d'aménagement des espaces au Gouvernement.

STIMULANTS À LA PRODUCTIVITÉ

Action 9

ENCOURAGER L'INNOVATION ET MAINTENIR À JOUR UN RELEVÉ SYSTÉMATIQUE DES INNOVATIONS ET DES INITIATIVES PROMETTEUSES PRISES PAR LES MINISTÈRES ET LES ORGANISMES, EN ASSURER UNE LARGE DIFFUSION DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ET LES UTILISER À DES FINS DE PERFECTIONNEMENT ET D'ANIMATION.

Un travail en ce sens a été amorcé, en 1985-1986, par le Centre pour le développement de la productivité du Conseil du trésor. C'est ainsi que quatre brochures ont été publiées dans la collection « Innovation et administration publique » et que de nombreux articles ont été publiés dans le bulletin REFLETS. À la lumière de ces initiatives et des commentaires qu'elles ont suscités, le temps est venu de systématiser les efforts en vue de réaliser un relevé qui pourra être mis à la disposition des ministères et des organismes dans une perspective d'animation. Il s'agit, en fait, de provoquer l'effet « boule de neige » et de tirer le meilleur profit des expériences déjà réalisées pour éviter les situations où on « réinvente la roue ». Les expériences les plus significatives pourront aussi faire l'objet d'un suivi et d'une analyse plus systématique des résultats qu'elles ont permis d'obtenir, et ce dans le but d'en tirer des enseignements qui pourront être utilisés dans les actions de formation et de perfectionnement du personnel de la fonction publique.

Chapit III

Le développement de la gestion des ressources humaines

Gérer une organisation de la taille de l'administration publique québécoise pose le défi de trouver les moyens de mobiliser les ressources humaines et d'utiliser au maximum la compétence, l'intelligence et la créativité des personnes. On ne saurait améliorer l'organisation, le fonctionnement et les résultats de l'appareil administratif sans une action intense de mobilisation de la main-d'oeuvre. Cette perspective prend plus de relief encore dans un contexte où les ressources financières sont restreintes.

Éléments de diagnostic

La situation au gouvernement du Québec en matière de gestion des ressources humaines est perçue de la façon suivante par les gestionnaires: embauchée au cours d'une période durant laquelle l'administration publique était en pleine croissance, la main-d'oeuvre est hautement qualifiée et relativement abondante. La taille de la fonction publique et l'importance pour notre société de ses champs d'activités fournissent à ses membres l'occasion de relever d'importants défis tout en leur offrant des conditions de travail qui, en général, se comparent avantageusement avec ce qui se fait ailleurs au Québec.

La gestion des ressources humaines n'en présente pas moins un certain nombre de points plus faibles à corriger, notamment:

— l'insuffisance d'orientations et de priorités gouvernementales clairement énoncées favorisant une meilleure utilisation des ressources humaines;

— un manque de « responsabilisation » de l'ensemble du personnel notamment en ce qui a trait au partage et à l'atteinte des objectifs de l'organisation;

— une sous-utilisation du potentiel du personnel et un manque de moyens pour encourager à l'excellence;

— des contraintes à la mobilité permettant difficilement de satisfaire les attentes tant des personnes que de l'organisation;

— l'absence d'instruments de planification pour faciliter l'implantation des changements affectant la main-d'oeuvre;

— le manque de relations entre les efforts de développement des ressources humaines et les grandes priorités de gestion;

— l'existence de nombreuses contraintes qui handicapent la gestion.

La consultation menée dans le cadre de la démarche de rénovation de l'administration publique a permis de constater que la gestion des ressources humaines est l'une des questions qui préoccupent le plus les gestionnaires. Ces derniers considèrent d'ailleurs que c'est là l'aspect le plus difficile de leur tâche, d'où l'importance des questions soulevées et des défis à relever.

Sens et portée des actions à entreprendre

La situation décrite appelle le renforcement de certaines actions déjà entreprises et la mise en oeuvre d'interventions nouvelles qui doivent être guidées par les perspectives suivantes :

- toute amélioration du fonctionnement et du rendement d'une organisation passe d'abord par une intense action de mobilisation de la main-d'oeuvre ;
- cette mobilisation ne sera rendue possible que si l'on définit de nouvelles orientations et priorités en gestion des ressources humaines qui amènent les gestionnaires à miser davantage sur le sens des responsabilités, la compétence et le potentiel du personnel. La participation et l'imputabilité des membres du personnel de l'État devrait faire de plus en plus partie de la culture des organisations ;
- l'utilisation efficace et productive des ressources humaines nécessitera la mise en oeuvre de pratiques et d'outils de gestion adéquats ;
- la qualité de la gestion des ressources humaines est largement tributaire d'une meilleure connaissance de l'évolution des emplois et des profils des membres du personnel, d'une meilleure gestion de la mobilité et d'une meilleure utilisation des bassins de main-d'oeuvre disponibles tant à l'interne qu'à l'externe.

Les actions proposées

Il ne serait pas réaliste de porter l'attention sur tous les fronts à la fois. Aussi les responsables de la démarche ont retenu un certain nombre d'actions prioritaires portant sur les objets que voici :

— une politique globale de gestion des ressources humaines ;

— le développement de la planification et de l'évaluation en gestion des ressources humaines ;

— l'amélioration de la gestion du personnel d'encadrement ainsi que de leurs habilités à gérer les ressources humaines ;

— une meilleure connaissance des ressources humaines ;

— une amélioration des outils de gestion.

Une politique globale de gestion des ressources humaines

Action 10

ÉLABORER UNE POLITIQUE GLOBALE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES RÉPONDANT AU NOUVEAU CONTEXTE ET AUX NOUVEAUX DÉFIS.

La gestion des ressources humaines dans l'administration publique est encadrée par la Loi sur la fonction publique. Après avoir souligné la mission de la fonction publique, soit le service à la population dans le cadre défini par le Gouvernement, la Loi précise les principes qui doivent orienter la gestion des ressources humaines : l'efficience, l'imputabilité, l'égalité d'accès, l'impartialité et l'équité, et la contribution optimale de toutes les composantes de la société.

Ces principes forment la base permanente de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Ils sont cependant trop généraux pour garantir une gestion satisfaisante des ressources humaines. Ils doivent donc être complétés et précisés par des orientations concrètes surtout dans le cadre d'une politique globale exprimant les priorités du Gouvernement. Une telle politique globale, au moment de la réduction de la taille de la fonction publique et de la redéfinition du rôle et du fonctionnement de l'État, prend une importance nouvelle et est de nature à favoriser une meilleure utilisation des ressources humaines et à permettre de mieux répondre aux défis auxquels les administrations publiques doivent faire face au cours des prochaines années.

La politique globale de gestion des ressources humaines doit poursuivre les objectifs suivants :

- améliorer la gestion en s'assurant qu'elle se fasse à partir de priorités communes définies par le Gouvernement ;
- reconnaître l'importance des ressources humaines et de leur contribution aux services publics ;
- faire connaître les orientations et fixer les priorités du Gouvernement en faisant ressortir des *attentes* et des *engagements* à l'égard de ses ressources humaines ;
- permettre l'encadrement de nouvelles politiques et règles de gestion, et de la révision des politiques et règles en vigueur ;
- fournir au Gouvernement un instrument pour exprimer sa vision de l'avenir dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

La politique globale devrait avoir comme résultats :

- une gestion des ressources humaines plus souple, plus efficace et mieux intégrée ;

- un personnel d'encadrement de plus en plus responsable, prenant de meilleures décisions parce que mieux informé non seulement de la philosophie de l'organisation, mais aussi des objectifs à privilégier;
- un personnel plus efficace parce que plus mobilisé pour servir son organisation.

C'est le Conseil du trésor qui prendra la responsabilité de l'élaboration de cette politique. L'Office des ressources humaines, le Comité consultatif de la gestion du personnel de même que les ministères et les organismes seront largement mis à contribution pour la réalisation des travaux qui mèneront à l'élaboration de cette politique globale.

Le développement de la planification et de l'évaluation en gestion des ressources humaines

Le deuxième volet de l'amélioration de la gestion des ressources humaines met l'accent sur l'importance de fixer périodiquement des objectifs et d'évaluer par la suite les résultats atteints. L'accès à l'égalité, la gestion du personnel dans l'ensemble d'une organisation, la gestion du rendement et la gestion prévisionnelle des emplois et de l'effectif ont retenu l'attention.

Action 11

INTRODUIRE LES PROGRAMMES D'ACCÈS À L'ÉGALITÉ ÉLABORÉS EN CONFORMITÉ AVEC LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE.

La Loi sur la fonction publique donne au Conseil du trésor la responsabilité d'élaborer les programmes d'accès à l'égalité que la Charte des droits et libertés de la personne commande au Gouvernement.

En effet, la Charte stipule que le Gouvernement doit exiger des ministères et des organismes l'implantation de programmes d'accès à l'égalité dans le délai qu'il fixe.

Les programmes d'accès à l'égalité ont été prévus pour corriger la situation des personnes appartenant à des groupes victimes de discrimination tels les femmes, les personnes handicapées et les membres de communautés culturelles. Ces programmes permettent le recours à des mesures destinées aux seuls membres des groupes visés. En l'absence de ces programmes, de telles pratiques seraient strictement interdites par la Charte.

Une situation de discrimination se traduit dans l'emploi par une sous-représentation des membres d'un groupe donné, eu égard à leur taux de présence dans la population active et dans celle des diplômées et des diplômés.

Un programme d'accès à l'égalité est une intervention planifiée de changement qui a comme conséquence directe d'assurer une meilleure utilisation des bassins de main-d'oeuvre qualifiée et disponible tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'organisation.

Un programme, pour être conforme à la Charte des droits et libertés de la personne, doit poursuivre des objectifs précis liés à l'amélioration de la représentation des membres du groupe-cible de même que du système d'emploi.

Les objectifs d'un programme découlent d'une analyse détaillée où sont pris en compte des facteurs tels que la présence et la répartition des membres du groupe-cible dans l'organisation et dans la population active, les mouvements de personnel au sein de l'organisation, le taux d'attrition, les besoins estimés en personnel.

Les travaux d'analyse préalables à la détermination des objectifs du programme d'accès à l'égalité pour les femmes de la fonction publique sont en bonne voie d'être complétés. Les partenaires privilégiés que sont l'Office des ressources humaines, le Comité d'égalité en emploi pour les femmes et les syndicats seront consultés sur ce projet. Dès que ce programme sera prêt, il devra être implanté dans chacun des ministères et organismes.

Les sous-ministres, les dirigeantes et les dirigeants d'organisme seront responsables de la mise en oeuvre du programme et de la poursuite des objectifs gouvernementaux au sein de leur organisation. L'Office des ressources humaines assistera les ministères et les organismes dans sa mise en oeuvre et il exercera un rôle de conseil et de rétroinformation. Le Secrétariat du Conseil du trésor assurera le suivi et l'évaluation du programme, et il se chargera de la préparation du rapport devant être déposé à l'Assemblée nationale.

Cette démarche qui sera reprise pour l'élaboration des programmes d'accès à l'égalité pour les autres groupes-cibles, s'inscrit parfaitement dans le processus de rénovation.

Cette démarche améliorera la gestion des ressources humaines, accroîtra la productivité des personnes utilisées à leur pleine valeur et entraînera un raffinement des systèmes de suivi de gestion. Elle assurera aussi la contribution optimale, au sein de la fonction publique, des diverses composantes de la société québécoise.

Action 12

PROCÉDER ANNUELLEMENT À L'ÉTABLISSEMENT D'UN BILAN DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LES MINISTÈRES ET LES ORGANISMES.

La réalisation du bilan annuel de gestion des ressources humaines est un exercice qui permettra, aussi bien aux sous-ministres, aux dirigeantes et aux dirigeants d'organisme qu'au Conseil du trésor, d'évaluer les résultats obtenus en regard des objectifs préalablement fixés en matière de gestion des ressources humaines.

À titre de responsables de la gestion des ressources humaines, les sous-ministres, les dirigeantes et les dirigeants d'organisme doivent pouvoir :

— suivre l'évolution de la gestion globale des ressources humaines ;

— connaître l'ensemble des activités réalisées en gestion des ressources humaines (embauche, dotation, mobilité, développement, etc.) ;

— disposer de l'information nécessaire pour apporter des correctifs à leurs politiques et à leurs directives internes ;

— préciser, à chaque année, leurs objectifs en gestion des ressources humaines et définir les moyens à prendre pour les atteindre (indicateurs de performance, système d'information de gestion, etc.) ;

— faire le point, compte tenu de la politique globale de gestion des ressources humaines, sur les priorités gouvernementales dans le domaine des ressources humaines ainsi que sur l'atteinte des résultats en regard des objectifs ministériels ;

— comparer leur organisation à l'ensemble de l'administration publique en matière de gestion des ressources humaines.

La Loi sur la fonction publique confère au Conseil du trésor la responsabilité d'établir les politiques générales en matière de gestion des ressources humaines pour l'ensemble de l'administration publique. Les bilans annuels de gestion préparés par les ministères et les organismes lui fourniront l'information nécessaire à l'exercice de ce mandat. De façon plus spécifique, l'analyse des bilans de gestion doit permettre de :

— suivre l'évolution de la gestion des ressources humaines en regard des priorités gouvernementales et des principes énoncés dans la Loi sur la fonction publique ;

— suivre la gestion des ressources humaines dans les ministères et les organismes non seulement à l'aide de données statistiques, mais également à la lumière de l'expérience vécue par les organisations ;

— faire les projections et établir les nouvelles priorités gouvernementales.

Le bilan de gestion des ressources humaines a pour objectif final de conduire à une intégration de la gestion des ressources humaines à l'ensemble de la gestion des ressources dans l'administration publique. Rendu à ce stade, le bilan de gestion des ressources humaines constituera donc un élément de la revue de performance des ministères devant le Conseil du trésor.

Le bilan de gestion a déjà fait l'objet d'une décision du Conseil du trésor en juin 1986. Les ministères et les organismes sont à réaliser un premier exercice pour 1985-1986 dans le but de préciser leurs objectifs en gestion du personnel pour 1986-1987. L'expérience en cours permettra d'améliorer la formule et de mieux l'ajuster aux besoins.

C'est le Conseil du trésor qui est responsable de dresser un bilan annuel de la gestion des ressources humaines pour l'ensemble de l'administration publique. Les ministères et les organismes ont la responsabilité de réaliser le bilan de leur propre organisation en cette matière. L'Office des ressources humaines apportera sa collaboration à la réalisation de certaines phases de cette opération.

Action 13

DÉVELOPPER UNE DÉMARCHE STRUCTURÉE D'IMPLANTATION D'UN SYSTÈME D'ÉVALUATION DU RENDEMENT.

En juin 1986, le Conseil du trésor a confié aux ministères et aux organismes la responsabilité d'élaborer et d'actualiser des politiques de gestion et d'évaluation du rendement qui répondent à leur besoin et ce, tout en respectant les orientations gouvernementales. Ces politiques doivent en particulier mettre l'accent sur la fixation périodique d'objectifs de travail et sur l'évaluation des résultats atteints par le personnel.

Il importe donc que chaque ministère et organisme suive une démarche structurée d'implantation de son système de gestion et d'évaluation du rendement. La méthodologie comprendra des indicateurs sur l'élaboration du système d'évaluation, sur sa mise en application et sur son suivi. Chacune de ces étapes comprendra un processus opérationnel que les ministères et les organismes pourront mettre en oeuvre.

Le leadership de cette action sera assumé par les directions du personnel des ministères et des organismes en collaboration avec l'Office des ressources humaines.

Action 14

PRÉPARER LES ASSISES D'UNE POLITIQUE DE PLANIFICATION DE LA MAIN-D'OEUVRE ET D'UNE GESTION PRÉVISIONNELLE DE L'EFFECTIF ET DES EMPLOIS DANS LES MINISTÈRES ET ORGANISMES.

La fonction publique devra s'adapter, au cours des prochaines années, à de nombreux changements provoqués tant par l'apparition de technologies nouvelles que par l'évolution des ressources et des besoins de la société. Tous conviennent qu'il est difficile de prévoir avec exactitude l'impact de chacun de ces changements sur l'effectif et les emplois. Cependant, la possibilité de disposer des ressources humaines qualifiées et motivées au bon moment et au bon endroit exige un effort de prévision.

Dans un premier temps, le Secrétariat du Conseil du trésor, croit nécessaire d'évaluer :

- les connaissances disponibles sur la main-d'oeuvre et l'apport des différents projets d'études en cours en cette matière ;
- les principaux impacts des changements anticipés sur l'effectif et les emplois ;
- les conditions favorables à l'implantation de modes de gestion qui favorisent l'adaptation de la main-d'oeuvre et de l'organisation à l'évolution des services à la population.

Ces travaux, qui permettront de poser un regard différent et plus prospectif sur la fonction publique, sur son évolution et sur les règles qui la régissent, sont préalables à la conception et à l'élaboration d'une politique de planification de la main-d'oeuvre. Cependant, on peut déjà dire que l'application d'une telle politique devra être déconcentrée et que le rôle des organismes centraux devra être de faire en sorte que les grandes règles de gestion des ressources humaines la rendent possible. Les organismes centraux conserveront certaines responsabilités notamment à l'égard des objectifs d'ensemble, de l'intégration des plans ministériels ainsi que des liens à établir entre les secteurs public et parapublic.

L'amélioration de la gestion du personnel d'encadrement ainsi que de leurs habilités à gérer les ressources humaines

La mise en oeuvre de la rénovation de l'administration publique exige certains changements dans les mentalités en matière de gestion des ressources humaines. À cet égard, les personnes qui détiennent des postes de direction ont un rôle déterminant à jouer.

L'action qui suit propose la révision de l'ensemble des modes de gestion touchant le personnel d'encadrement.

Une autre action propose l'élaboration d'un programme de développement axé principalement sur la gestion des ressources humaines et destiné à tout le personnel d'encadrement, de l'agente et l'agent de maîtrise à l'administratrice et l'administrateur d'État. Cette action répond à un besoin clairement exprimé lors de la consultation des gestionnaires.

Action 15

REVOIR LA SITUATION D'ENSEMBLE DE LA GESTION DU PERSONNEL D'ENCADREMENT SUPÉRIEUR DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE.

Le personnel d'encadrement supérieur occupe une position stratégique dans le fonctionnement de l'administration publique. Aussi importe-t-il de prendre les moyens de faire la meilleure utilisation possible de son potentiel.

La gestion des cadres supérieurs a été l'objet de plusieurs études au cours des dernières années. Que l'on songe au *Rapport Francoeur-Hendricks*, au *Rapport de la Commission Bisaillon*, au *Plan de gestion des cadres supérieurs*, au sondage *L'administration publique sous l'oeil de ses gestionnaires*, aux mémoires de l'Association des cadres supérieurs du Gouvernement, etc. Les résultats de certaines de ces études ont conduit à des changements, tandis que d'autres sont demeurés lettres mortes.

Le temps est maintenant venu de faire le point et de tracer le portrait factuel des cadres supérieurs.

Le Secrétariat du Conseil du trésor, de concert avec l'Office des ressources humaines, rassemblera d'abord les données de base relatives à la population et aux emplois de cadre supérieur dans l'administration publique (nombre d'emplois disponibles et de postes vacants, types d'emplois d'encadrement, rapports entre le classement des individus et les postes occupés, etc.), aux principaux facteurs de mobilité et aux résultats de la politique de déconcentration de la gestion des emplois supérieurs approuvée par le Conseil du trésor en 1985.

Ces données seront ensuite mises à la disposition de comités techniques formés de gestionnaires de l'administration publique. Ces comités seront chargés de dresser une problématique d'ensemble et de proposer des recommandations à la lumière des résultats de leurs études. Dans une seconde étape, la réflexion sera poursuivie par un groupe de travail comprenant des personnes représentant le secteur privé.

C'est à la lumière des résultats de ces travaux que seront envisagées, le cas échéant, des modifications au système de classification, à la rémunération et aux conditions de travail, de même qu'au processus de la rémunération au mérite. L'objectif ultime de cette action est d'en arriver à un plan d'action spécifique en matière de gestion des cadres supérieurs.

La responsabilité de cette opération sera assumée par le Secrétariat du Conseil du trésor. Des personnes représentant l'Office des ressources humaines, les ministères et les organismes, les directrices et les directeurs du personnel ainsi que de l'Association des cadres supérieurs y seront étroitement associées.

Action 16

DISPENSER À TOUS LES GESTIONNAIRES DES PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT ADAPTÉS AUX BESOINS DE LA FONCTION PUBLIQUE EN MATIÈRE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.

Il ne peut évidemment être question de mettre de côté les programmes de perfectionnement qui existent déjà et qui ont été élaborés pour répondre à des besoins spécifiques des différentes catégories de personnel. Ces programmes gardent toujours leur utilité.

Mais dans un contexte de modernisation de l'appareil administratif où l'optimalisation du rendement du personnel en place devient une priorité, il est important de prendre des mesures pour que les efforts convergent. Un programme de développement spécialement adapté à cette fin est une de ces mesures.

Un tel programme doit principalement poursuivre deux objectifs: premièrement, parfaire chez les gestionnaires les habilités de base nécessaires à une gestion efficace et productive des ressources humaines qui tienne compte des priorités gouvernementales et sectorielles en ce domaine; deuxièmement, aider les gestionnaires à développer une gestion planifiée de leurs ressources humaines en utilisant tous les outils de gestion à leur disposition.

Le programme de développement doit être axé sur la politique globale de gestion des ressources humaines qui précisera les orientations et les priorités de gestion pour l'administration publique.

Dans la conception et la mise en oeuvre de ce programme, il importe de faire appel aux éléments les plus dynamiques de l'administration publique, des établissements d'enseignement et du secteur privé. Il va de soi que ce programme devra être d'une grande qualité si l'on veut que tous les gestionnaires puissent en tirer profit.

On pourra procéder à quelques expérimentations avant de le dispenser de façon systématique à tout le personnel d'encadrement. Des contenus diversifiés devront y être inclus pour répondre aux besoins de toutes les catégories de personnel d'encadrement.

L'Office des ressources humaines a accepté la responsabilité de voir à la réalisation de ce projet en s'associant des collaborateurs qui détiennent une expertise dans le domaine ou qui ont une responsabilité spécifique à l'égard du personnel d'encadrement.

Une meilleure connaissance des ressources humaines

Les actions proposées ici mettent l'accent sur deux points spécifiques en regard de l'amélioration de la connaissance des ressources humaines: la réalisation d'études sur le personnel et l'élaboration de la problématique du vieillissement du personnel de l'administration publique. Ces recherches seront d'un précieux apport pour la gestion prévisionnelle de l'effectif.

Action 17

RÉALISER DES ÉTUDES SUR LES CARACTÉRISTIQUES SOCIO-PROFESSIONNELLES ET LES ATTENTES DE CARRIÈRE DU PERSONNEL DE LA FONCTION PUBLIQUE DE MÊME QUE SUR LEURS PERCEPTIONS DES CHANGEMENTS.

Au-delà des informations nécessaires à la rémunération et à la négociation de conventions collectives, on ne possède actuellement que très peu d'indications sur les principales caractéristiques des divers groupes de personnel de l'administration publique, sur leurs aspirations et leurs perspectives d'avenir.

De telles études doivent poursuivre trois objectifs principaux. Premièrement, fournir aux responsables de la planification des ressources humaines, dans les instances centrales de même que dans les ministères et les organismes, des données factuelles sur les principales caractéristiques socio-professionnelles des membres du personnel (âge, formation, expérience, etc.). Deuxièmement, mettre à la disposition des gestionnaires des diverses instances et des différents paliers un aperçu des attentes de carrière en terme de cheminements professionnels et de mobilité, principalement en regard d'une plus grande participation à la gestion. Troisièmement, fournir aux autorités décisionnelles des assises plus solides pour implanter des changements notamment en regard de la rénovation de l'administration publique.

Bien qu'il soit utile de disposer de données de ce genre pour l'ensemble des membres du personnel du Gouvernement, il est plutôt indiqué de procéder par catégories de personnel et de commencer par les groupes les moins bien connus et qui occupent pourtant une place stratégique dans l'administration publique, notamment les cadres intermédiaires, les professionnelles et les professionnels. Un devis d'étude a déjà été préparé à cette fin et a fait l'objet de consultations auprès d'un certain nombre d'intervenants gouvernementaux.

Ces études sont pilotées par le Secrétariat du Conseil du trésor. L'Office des ressources humaines y sera associé et il va de soi que les ministères et les organismes seront invités à y participer. En vue d'une participation optimale du personnel concerné, il y aura aussi consultation de leurs représentantes et représentants.

Action 18

DRESSER LA PROBLÉMATIQUE DU VIEILLISSEMENT DU PERSONNEL DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE.

Depuis quelques années, le vieillissement du personnel commence à avoir des effets observables dans l'administration publique. Mais les conséquences ne sont pas toutes du même ordre selon les spécialités, les catégories de personnel, ou les ministères. On ne peut donc pas, pour le moment, porter un jugement valable pour l'ensemble de l'administration publique, d'autant plus que le vieillissement peut être aussi bien un signe de maturité qu'un frein à la préparation constante d'une relève.

C'est pourquoi, avant de proposer des mesures pertinentes, telle une politique sélective de recrutement, il faut recueillir les éléments nécessaires pour bien connaître ce phénomène.

L'Office des ressources humaines entreprendra une étude en vue de mieux cerner la problématique du vieillissement du personnel. Le Secrétariat du Conseil du trésor et le Comité consultatif de la gestion du personnel collaboreront à sa réalisation.

Une amélioration des outils de gestion

Le dernier volet de l'amélioration de la gestion des ressources humaines met l'accent sur le développement d'outils de gestion. Certains de ces outils ne sont pas nouveaux; il importe cependant d'en revoir le sens et la portée et d'accélérer le processus qui vise à leur apporter les modifications nécessaires.

Trois actions sont proposées ici pour développer de meilleurs outils de gestion. Si, dans un premier temps, il n'est pas facile d'établir tous les liens organiques entre ces outils, leur mise en application progressive et leur rodage devraient conduire petit à petit à leur intégration.

Action 19

METTRE EN PLACE DES MÉCANISMES POUR COORDONNER LE DÉVELOPPEMENT DES SYSTÈMES D'INFORMATION POUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.

Une consultation effectuée par l'Office des ressources humaines auprès de l'ensemble des sous-ministres, des dirigeantes et des dirigeants d'organisme révèle qu'un large consensus existe sur la nécessité de coordonner le développement des divers systèmes d'information dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

Les ministères et les organismes acceptent de s'engager dans la mise en oeuvre de mécanismes visant à établir une planification d'ensemble des systèmes et à s'assurer que tous bénéficent des réalisations effectuées dans ce domaine, autant les organismes centraux que les ministères et les organismes. Tous les intervenants conviennent que des économies d'échelle importantes et une plus grande efficacité dans la production de l'information institutionnelle peuvent être obtenues par le développement de systèmes intégrés, évitant de ce fait la prolifération de systèmes ministériels poursuivant des objectifs identiques.

Ainsi, dans le cas du Système automatisé de gestion des informations sur le personnel (SAGIP), des développements sont prévus pour mieux intégrer les données sur le personnel régulier et occasionnel aux données correspondantes sur le plan budgétaire afin de fournir aux gestionnaires un outil plus efficace de contrôle de l'effectif.

Les projets pilotes de bureautisation des fonctions de support à la gestion des ressources humaines (courrier électronique, gestion documentaire, gestion des griefs et gestion du développement des ressources humaines) visent à développer de meilleurs outils de gestion au bénéfice des ministères et organismes. Un effort important est requis de la part des usagères et des usagers pour définir leurs besoins et intégrer ces outils à leurs opérations. Ces tâches, désignées sous l'appellation « pilotage de système », sont exercées depuis deux ans par le Comité consultatif de la gestion du personnel.

L'Office des ressources humaines entend jouer un rôle de serveur en ce qui a trait aux systèmes d'information pour la gestion des ressources humaines. Il continuera de faire appel à la collaboration du Secrétariat du Conseil du trésor, du Bureau du Contrôleur des finances, du Bureau central de l'informatique, du Comité consultatif de la gestion du personnel et de l'ensemble des ministères et organismes pour réaliser la concertation nécessaire des efforts en cette matière.

Action 20

RENDRE DISPONIBLES DES INFORMATIONS STATISTIQUES PLUS COMPLÈTES ET PLUS EXACTES SUR LES RESSOURCES HUMAINES.

Les besoins en information sur le personnel sont de plus en plus grands. Les bases de données existantes, en particulier celle de SAGIP, n'ont pas toujours été exploitées de façon optimale.

L'introduction de nouvelles politiques et de programmes d'accès à l'égalité ou la prise en charge plus systématique de certains aspects de la gestion des ressources humaines (ex.: réduction de l'effectif, mobilité du personnel, développement du personnel, suivi de la jurisprudence et des griefs, gestion du personnel occasionnel) mettent de plus en plus en évidence la nécessité de disposer d'informations précises sur le personnel de la fonction publique. Ce n'est pas tant une question de pénurie de données qu'une absence de moyens pour

obtenir des informations exactes, standardisées et plus complètes.

Pour répondre à ces nouveaux besoins, l'Office des ressources humaines mettra sur pied une unité spéciale chargée de valider et de compléter les données disponibles sur les ressources humaines. Pour accomplir son travail, l'Office des ressources humaines fera appel à la collaboration du Secrétariat du Conseil du trésor, du Comité consultatif de la gestion du personnel, et des ministères et des organismes.

Chapitre IV

L'implantation de l'évaluation de programme

Éléments de diagnostic

Les gestionnaires estiment que l'absence de tradition d'évaluation des programmes et des activités constitue un des principaux obstacles à l'amélioration de l'administration publique.

Ce n'est pourtant pas d'aujourd'hui qu'on ressent le besoin d'implanter un processus évaluatif dans le secteur public. En effet, des efforts sérieux ont été faits, depuis près de quinze ans, tant dans les administrations publiques québécoise et ontarienne que dans l'administration fédérale, pour développer la pratique de l'évaluation de programme et en faire profiter l'activité décisionnelle.

Il faut cependant dire que, malgré ces nombreux efforts, on est encore bien loin de disposer d'un ensemble cohérent et raisonnablement complet de données sur les résultats des différents programmes gouvernementaux. Même si, depuis dix ans, les banques de données de gestion dont on dispose se sont grandement améliorées, encore aujourd'hui elles contiennent surtout des renseignements sur les intrants des programmes, et ces derniers s'y trouvent sous une forme qui rend, sinon impossible, du moins très laborieux tout effort pour les mettre en rapport avec les résultats des programmes.

En dépit des intentions qui sous-tendaient l'instauration des mémoires de programme en 1973 et l'opération d'évaluation déclenchée à la fin des années 1970, les décisions prises à l'occasion de la revue annuelle des programmes ne sont que peu influencées par les résultats de travaux d'évaluation systématique, au demeurant assez peu nombreux. Il faut aussi souligner que la revue des programmes est devenue un exercice assez mécanique, où les questions de fond sur la pertinence et les résultats des programmes ne sont pratiquement plus posées. Enfin, il va presque sans dire qu'on ne dispose pas encore de systèmes d'information qui permettraient de diffuser largement des responsabilités aux gestionnaires et de mettre en place, en contrepartie, un système de reddition de comptes efficace et équitable.

Si la consultation a permis de voir que les gestionnaires accordent une grande importance à l'évaluation, ceux-ci n'en soulignent pas moins les obstacles que rencontre son implantation dans l'administration publique, c'est-à-dire :

- la difficulté de préciser le cadre et les critères d'évaluation ;

- la difficulté de concilier les besoins des clientèles de l'évaluation : les hommes et les femmes politiques, les personnes qui conçoivent les programmes, les groupes visés ;
- la résistance cachée de celles et de ceux qui pourraient se sentir visés par l'évaluation.

Ces difficultés ne mettent toutefois pas en doute la nécessité de passer à l'action dans ce domaine.

Sens et portée de l'évaluation de programme

L'évaluation constitue, au même titre que la planification, l'exécution et le contrôle, une composante essentielle de tout processus de gestion sérieux et efficace. Le produit de l'évaluation — c'est-à-dire des éclairages et des appréciations sur certains aspects de l'organisation et de ses activités — constitue un outil essentiel dont les gestionnaires de tous les niveaux dans les ministères doivent disposer pour mieux suivre l'évolution de l'organisation, pour en mesurer l'efficience et l'efficacité, pour en corriger périodiquement la trajectoire, bref pour se tourner résolument vers une gestion fondée sur les résultats. C'est au moment de la prise de décision concernant la poursuite, la modification ou l'abandon d'une activité que les résultats des évaluations doivent être accessibles aux autorités décisionnelles. Enfin, les résultats des évaluations doivent aussi servir à la reddition de comptes des responsables de la gestion des activités gouvernementales.

DÉFINITION

L'évaluation de programme est une activité de cueillette systématique, de mise en rapport et d'analyse de données relatives à un ensemble de programmes, à un programme ou à une composante d'un programme, qui a pour but d'aider à la prise de décision en fournissant des éléments de réponse à deux grands types de questions : « fait-on bien les choses ? » et « fait-on les bonnes choses ? »

UN PROCESSUS À DEUX PALIERS

Pour devenir un outil rentable entre les mains des gestionnaires, l'évaluation de programme doit être conçue comme une fonction permanente, intégrée au processus de gestion et permettant de disposer en temps opportun de l'information nécessaire aux divers types de décision qu'on peut être appelé à prendre sur un programme.

C'est pourquoi il est utile de proposer une démarche à deux paliers : d'une part, la mise en place d'un système d'indicateurs-clés pour tous les programmes, permettant de répondre à la question : « fait-on bien les choses ? » et, d'autre part, l'analyse plus poussée de certains programmes, abordant des questions de pertinence et d'impact, de façon à répondre à la question : « fait-on les bonnes choses ? »

Le *premier palier* comprend l'identification, le dégagement et le suivi des indicateurs-clés du programme et devrait s'appliquer de façon systématique et pour ainsi dire routinière à tous les programmes. Il s'agit en somme d'identifier les principaux paramètres relatifs aux intrants, aux processus et aux extrants du programme, de construire des indicateurs correspondant à ces paramètres et de mettre en place un système continu d'analyse de ces indicateurs.

L'information traitée est largement quantitative et les examens sont périodiques. L'analyse comporte soit des comparaisons avec des données semblables provenant d'autres gouvernements, soit des comparaisons avec les mêmes indicateurs pour les années antérieures ou encore avec des normes généralement reconnues. Cette analyse permet de se rendre compte de l'efficacité et de l'efficience du programme et de rajuster le tir au besoin. Elle peut également faire émerger des questions importantes qui méritent une étude plus poussée.

Le *deuxième palier* vise une évaluation plus exhaustive de certains programmes. Pour répondre aux questions soulevées par l'analyse du premier palier ou à des questions relatives à la nature même du programme, l'examen de l'efficacité — et, dans certains cas, de l'efficience — est mis en relation avec l'analyse de la pertinence et de l'impact du programme. La gamme de questions auxquelles on s'intéresse est considérable et les techniques utilisées peuvent être relativement sophistiquées (e.g. sondages, modèles mathématiques). Les analyses de ce type exigent donc beaucoup de temps et ne peuvent être réalisées de façon systématique pour tous les programmes. On les planifiera selon les besoins de la prise de décision au niveau ministériel ou central.

L'adoption de cette conception ordonnée du processus évaluatif n'implique pas, bien sûr, qu'il faille la suivre aveuglément. Ce sont les données disponibles et les questions auxquelles on veut répondre qui vont dicter la démarche spécifique dans chaque cas. Pour des raisons analogues, il ne faut pas chercher une concordance parfaite entre ces étapes du processus évaluatif et la stratégie qui pourra être choisie pour l'implantation de l'évaluation dans un ministère.

Enfin, il est évident que l'implantation de l'évaluation de programme ne donnera les fruits attendus que si certaines conditions sont respectées.

Ainsi doit-elle être :

— intégrée aux autres fonctions de gestion, c'est-à-dire : la planification, l'exécution et le contrôle ;

— associée à l'introduction de mécanismes de « responsabilisation » et de reddition de comptes ;

— adaptée aux réalités spécifiques des différents ministères ;

— assurée d'un appui soutenu des responsables de la politique administrative générale.

Les actions proposées

Trois actions principales sont proposées pour favoriser l'implantation et le développement de l'évaluation de programme dans l'administration publique québécoise.

Action 21

ADOPTER UNE POLITIQUE D'ÉVALUATION DE PROGRAMME APPLICABLE À L'ENSEMBLE DES MINISTÈRES.

L'implantation de mécanismes d'évaluation de programme, dans la perspective d'en utiliser les résultats dans le processus décisionnel gouvernemental, suppose la prise en compte du partage des pouvoirs de décision à l'égard des programmes. C'est ainsi que :

— le Conseil exécutif décide de la création et de l'abolition des programmes de même que des modifications majeures à y apporter. De plus, il prend les décisions finales quant aux crédits affectés à l'ensemble des programmes dans le cadre de la préparation annuelle du budget des dépenses ;

— le Conseil du trésor décide de la répartition des dépenses par programme, dans le cadre de la préparation annuelle du budget des dépenses, à l'intérieur des paramètres d'ensemble fixés par le Conseil exécutif. Il décide de la réaffectation des crédits entre programmes ou éléments de programme, en cours d'année ;

— les ministères décident du déploiement, de l'organisation et du contrôle des ressources humaines, financières et matérielles affectées aux programmes qu'ils gèrent. Ils décident des modifications mineures aux programmes et proposent des modifications plus importantes au Conseil du trésor ou au Conseil exécutif.

Il découle de cette répartition des responsabilités que, parmi les instances centrales, c'est le Conseil du trésor qui s'intéresse au dégagement et au suivi des indicateurs-clés des programmes, bien que les avis sur les aspects administratifs et financiers de projets de loi et de projets de décret qu'il fournit, sur demande, au Conseil exécutif abordent parfois des dimensions d'efficacité, d'impact et de pertinence. Quant aux évaluations plus exhaustives, elles peuvent intéresser autant le Conseil exécutif et ses comités permanents que le Conseil du trésor. En effet, ce dernier, s'il est responsable de la bonne gestion et de la cohérence des actions gouvernementales, n'est pas le seul lieu où les ministères débattent du bien-fondé de leurs politiques et de l'approbation de leurs nouveaux objectifs. Dans cette optique, si l'on désire que les résultats des évaluations soient utiles non seulement aux ministères mais également au niveau central pour la définition et la discussion de politiques, il est nécessaire que le Conseil exécutif puisse demander certaines évaluations et en recevoir les résultats.

C'est au Conseil du trésor qu'il revient d'adopter une politique d'évaluation de programme. Cette politique devrait respecter les orientations qui suivent.

- Ce sont les ministères qui sont les premiers responsables de l'évaluation de programme. Chaque ministère est le maître d'oeuvre de son processus évaluatif et il en est le premier client. Ce sont donc les gestionnaires des programmes qui doivent mettre en place les mécanismes appropriés pour disposer des données sur l'efficience, l'efficacité, la pertinence et l'impact des programmes.
- Les résultats des évaluations réalisées par les ministères doivent pouvoir servir au Conseil du trésor lors de la prise de décision sur l'allocation des ressources financières. Le Conseil du trésor doit donc pouvoir exprimer un avis sur le choix des programmes à évaluer. De même, le processus choisi devra permettre au Conseil du trésor de prendre connaissance des résultats des évaluations utiles à la prise de décision.
- Les résultats des évaluations réalisées par les ministères doivent pouvoir servir au Conseil exécutif lors de décisions concernant le maintien, la modification ou l'abandon des programmes gouvernementaux. Le Conseil exécutif doit pouvoir commander au besoin des évaluations de programme et prendre connaissance des résultats des évaluations utiles à la prise de décision.
- Le rôle du Conseil du trésor consistera principalement à définir l'orientation de l'évaluation de programme et à assurer un support aux ministères notamment en regard de l'instrumentation requise et de l'animation. Le Conseil du trésor ne peut se substituer aux ministères pour évaluer les programmes.
- L'évaluation de programme doit être conçue et située dans le processus décisionnel et dans le cadre de la reddition de comptes. La réalisation d'un régime d'imputabilité axé sur la gestion des résultats repose en bonne partie sur l'existence et l'utilisation d'instruments d'évaluation. La reddition de comptes prendra tout son sens dans la mesure où les résultats de l'évaluation seront disponibles.

Action 22

METTRE EN PLACE, DANS CHAQUE MINISTÈRE, LES MÉCANISMES APPROPRIÉS POUR QUE L'ÉVALUATION DE PROGRAMME S'IMPLANTE GRADUELLEMENT ET QUE LES RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS SOIENT UTILISÉS DANS LE PROCESSUS DÉCISIONNEL.

L'évaluation de programme est, avant tout, l'affaire des ministères. Chaque ministère, on l'a dit précédemment, est le maître d'oeuvre de son processus évaluatif et il en

• • •

est le premier client. Chacun doit mettre en place les mécanismes administratifs requis pour coordonner les projets d'évaluation et pour apporter le soutien approprié aux gestionnaires en cette matière.

Selon les perspectives d'action retenues par chaque ministère, le mécanisme administratif en cause peut prendre diverses formes: une petite équipe centrale, un comité ministériel d'évaluation ou encore un mécanisme spécifique d'imputabilité (e.g. inclusion d'une attente à l'égard de l'évaluation de programme dans les attentes signifiées aux gestionnaires des principaux programmes). L'adoption de l'une ou l'autre de ces solutions n'exclut pas le recours à de l'expertise extérieure, qu'elle provienne du secteur privé ou du milieu universitaire. Dans certaines circonstances, en effet, des consultants indépendants apportent une compétence technique non disponible au Gouvernement ou garantissent la crédibilité de l'étude.

Il est important de mettre en branle le plus rapidement possible un mouvement, qu'on souhaite irréversible, d'implantation de l'évaluation de programme, mais il convient d'adopter une approche graduelle et flexible, approche qui tienne compte du contexte spécifique de chaque ministère et de sa capacité d'adaptation.

Il faudrait que les ministères mettent en place un dispositif évaluatif comprenant les éléments suivants:

— un système d'information de gestion qui enregistre les indicateurs-clés des programmes les plus significatifs;

— un processus de suivi et d'analyse des indicateurs-clés des principaux programmes, intégré aux mécanismes de reddition de comptes, à l'intérieur du ministère et entre le ministère et le Conseil du trésor;

— la capacité d'entreprendre des évaluations exhaustives des principaux programmes et des principales activités.

Action 23

ASSISTER LES MINISTÈRES DANS LES EFFORTS QU'ILS FONT POUR IMPLANTER ET DÉVELOPPER L'ÉVALUATION DE PROGRAMME.

Dans cette perspective, le Secrétariat du Conseil du trésor devrait prendre un certain nombre d'initiatives pour:

— informer l'ensemble des ministères des orientations retenues concernant l'évaluation de programme;

— coordonner les évaluations interministérielles;

— promouvoir la fonction d'évaluation au sein des ministères;

— assumer un rôle-conseil à l'égard de l'organisation de la fonction d'évaluation dans les ministères;

— rassembler et publier de l'information sur l'évaluation de programme;

— organiser, avec la collaboration de l'Office des ressources humaines, des séances de formation à l'intention des évaluatrices et des évaluateurs de programmes;

— faciliter les échanges entre les ministères sur des questions reliées à l'évaluation de programme.

• • •

Comme on peut le constater à la lumière de ce qui précède, l'implantation et le développement de l'évaluation de programme constituent une des principales dimensions structurantes de la rénovation de l'administration publique. Les ministères et le Conseil du trésor sont les principaux acteurs en ce domaine.

Chapitre V

La réalisation d'un régime d'imputabilité

Éléments de diagnostic

L'imputabilité est une dimension de l'administration publique qui suscite beaucoup d'intérêt chez les gestionnaires. On perçoit le développement de l'imputabilité comme une condition essentielle à un véritable changement dans le fonctionnement de l'appareil administratif.

On insiste fortement sur le premier volet de l'imputabilité, soit la « responsabilisation » des gestionnaires: il faut accroître sensiblement la marge de manoeuvre des gestionnaires, passer résolument d'une administration centralisée et normée à des modes de gestion où les responsabilités reposent davantage entre les mains de celles et de ceux qui sont les plus près de l'action et où l'accent est mis sur le « contrôle a posteriori ». On souhaite que les nouvelles approches de gestion des ressources humaines introduites par la Loi sur la fonction publique soient appliquées à la gestion des autres catégories de ressources.

À cet effet, on insiste pour que les gestionnaires reçoivent des mandats explicites et sanctionnés par la haute direction. De même, on demande que soient clarifiées les frontières entre les responsabilités administratives et politiques, que soient améliorées les pratiques d'évaluation du rendement du personnel et qu'on reconnaisse le droit à l'erreur.

En revanche, le deuxième volet de l'imputabilité est aussi fortement souligné. On est bien conscient de la nécessité de rendre des comptes et de laisser aux organismes centraux les moyens d'assurer la cohérence de l'ensemble de l'administration. On ne souhaite pas que soient multipliés les lieux et les mécanismes de reddition de comptes; il importe d'abord d'utiliser à meilleur escient ceux qui existent déjà.

Sens et portée de la réalisation d'un régime d'imputabilité

Les éléments de diagnostic qui précèdent viennent confirmer la place grandissante que les préoccupations pour l'imputabilité ont prise dans l'administration publique depuis quelques années.

Ces préoccupations se sont d'ailleurs traduites dans un certain nombre de gestes qui ont eu pour effet d'accroître sensiblement l'imputabilité des gestionnaires.

Il faut aussi souligner les efforts de plusieurs ministères et organismes pour appliquer le principe de l'imputabilité à leur propre organisation: plans de délégation permet-

tant une déconcentration des responsabilités, politiques de gestion des ressources humaines et des communications confiant des responsabilités nouvelles aux gestionnaires, etc. Mais tous ces gestes restent épars et on ne peut pas encore dire que l'administration publique québécoise est dotée d'un véritable régime d'imputabilité. Jusqu'à maintenant, les actions entreprises ont surtout consisté en un transfert de responsabilités; on commence à peine à se préoccuper de la mise en place de mesures favorisant la reddition de comptes et presque rien n'est fait en ce qui concerne la sanction* des résultats. Or, ces deux dernières dimensions font aussi partie d'un régime d'imputabilité.

Dans une conjoncture où l'efficience et l'efficacité des services publics prennent une importance primordiale, l'imputabilité des gestionnaires apparaît comme un filon prometteur. Avec les années, l'appareil administratif de l'État est devenu très centralisé et très réglementé, ce qui a ralenti d'autant sa vitesse de réaction et son ajustement aux réalités nouvelles. On ne peut donc espérer accroître la productivité de l'administration publique en poussant encore plus loin dans la voie de la normalisation des actes administratifs. En fait, ce dont l'administration publique a besoin, c'est d'un meilleur équilibre entre, d'une part, les pouvoirs des instances centrales qui doivent garder le contrôle sur les grands paramètres de la gestion de l'État et, d'autre part, la marge de manoeuvre accordée aux gestionnaires en vue d'adapter les services aux besoins des clientèles de l'administration publique.

La réalisation d'un régime d'imputabilité apparaît, à cet égard, comme un moyen particulièrement prometteur pour l'accroissement de la productivité des services publics. C'est en confiant des responsabilités réelles aux gestionnaires, en créant un climat de confiance quant à leur exercice, en précisant les modalités de reddition de comptes et en déterminant les conditions de la sanction des résultats que l'administration a les meilleures chances de donner son plein rendement. La réalisation d'un régime d'imputabilité n'est cependant pas sans poser plusieurs défis importants à l'administration publique.

Pour relever ces défis, il paraît essentiel de définir un cadre d'application et les modalités d'implantation d'un régime d'imputabilité dans l'administration publique québécoise. L'action à entreprendre se situe à la fois sur un plan horizontal et sur un plan vertical. Horizontalement, les principes mis de l'avant pour la gestion des ressources humaines doivent inspirer les changements à apporter dans la gestion des ressources matérielles et des ressources financières. Verticalement, il faut ajouter à la « responsabilisation » (qui reste toujours à développer) les deux autres dimensions de l'imputabilité, soit la reddition de comptes et la sanction des résultats.

Si les actions proposées sont appliquées, on pourrait s'attendre aux principaux résultats que voici:

- à moyen terme, l'administration publique se serait donné un régime d'imputabilité complet et opérationnel. Complet, puisque l'imputabilité ne se traduira pas seulement dans le transfert de responsabilités, mais aussi dans la reddition de comptes et la sanction des résultats. Opérationnel, parce que l'administration publique aurait défini des moments et des lieux d'exercice de l'imputabilité, d'une part entre les instances centrales et les ministères et organismes, et d'autre part à l'intérieur même des ministères et des organismes;
- à moyen terme également, les instances centrales et sectorielles auraient développé les instruments adéquats pour recueillir toute l'information nécessaire à la viabilité du régime. Les ministères auraient développé leurs systèmes d'information de gestion et auraient adopté des mesures pour évaluer les principaux programmes qu'ils ont la responsabilité de gérer. Les instances centrales, quant à elles, auraient défini le type d'information dont elles ont besoin pour garder le contrôle sur les dépenses publiques et pour soutenir les grandes priorités du Gouvernement;
- le tout se traduirait dans des processus et des pratiques de gestion où l'accent serait mis sur les résultats. En d'autres termes, les gestionnaires, à tous les niveaux, feraient l'exercice d'un nouveau processus d'imputabilité les amenant à considérer davantage les ressources dont ils disposent (intrants) comme des moyens pour produire des biens et des services (extrants).

Si les actions proposées devaient produire de tels résultats dans les faits, l'administration publique aurait alors pris un virage important et significatif qui devrait se traduire dans une qualité accrue des productions, dans des processus de gestion plus modernes et plus cohérents de même que dans une motivation renouvelée des gestionnaires et un développement de leur sens d'appartenance à l'organisation.

C'est dans cette perspective que les actions qui suivent prennent leur véritable sens.

* Le mot sanction peut, dans un premier temps, avoir une résonnance négative. Mais en droit et en didactique, le mot sanction comprend autant la récompense que la peine imposée à la suite d'une action. C'est dans ce sens élargi qu'on l'utilise ici.

Les actions proposées

En plus des actions et des mesures présentées dans les chapitres précédents, et dont certaines vont dans le sens d'une plus grande imputabilité, quatre actions spécifiques sont proposées pour en arriver à réaliser un véritable régime d'imputabilité dans l'administration publique québécoise.

Action 24

IMPLANTER DES PRATIQUES DE COMMUNICATION PERMETTANT AU GOUVERNEMENT DE FAIRE PÉRIODIQUEMENT CONNAÎTRE SES ORIENTATIONS ET SES OBJECTIFS À L'ENSEMBLE DU PERSONNEL DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE.

Pour s'assurer que l'ensemble des gestionnaires et des autres catégories de personnel tirent dans la même direction, il est essentiel qu'ils disposent des moyens de bien connaître les orientations et les objectifs du Gouvernement. Le discours inaugural du Premier ministre, lors de l'ouverture de la session parlementaire, contient déjà plusieurs éléments significatifs à cet égard, mais cela n'est pas suffisant.

Il est essentiel d'améliorer le processus d'échange entre les plus hautes instances politiques et administratives. Cet échange est indispensable pour la bonne compréhension des priorités gouvernementales et pour l'instauration d'une collaboration encore plus étroite entre les partenaires.

Il revient bien sûr au Premier ministre, au Conseil des ministres et au Secrétaire général du Gouvernement de prendre les moyens de leur choix pour améliorer les voies et les moyens de communication à cet effet. On peut cependant souhaiter que les sous-ministres, les présidentes et les présidents d'organisme soient associés plus étroitement à la définition des grandes priorités du Gouvernement, en particulier pour ce qui a trait à la gestion ou à la mise en oeuvre des objectifs et des programmes.

Action 25

PRENDRE LES MOYENS APPROPRIÉS POUR QUE LES GESTIONNAIRES CONNAISSENT LES OBJECTIFS ET LES PRIORITÉS DU MINISTÈRE OU DE L'ORGANISME DANS LEQUEL ILS TRAVAILLENT.

Il importe que les dirigeantes et les dirigeants de chaque ministère ou organisme précisent les objectifs annuels et les priorités de leur organisation et qu'ils prennent divers moyens pour les faire explicitement connaître à tous les gestionnaires. Forts de cette information stratégique, les gestionnaires seront ensuite mieux placés pour définir les objectifs de leurs unités et pour en informer le personnel. À cette fin, la formule d'une rencontre annuelle de la ministre ou du ministre et des hautes dirigeantes et des hauts dirigeants avec tous les gestionnaires a déjà fait ses preuves en plusieurs endroits.

Dans certains cas, cet exercice a débouché sur la remise d'attentes communes à tous les gestionnaires. Une telle façon de faire a l'avantage de préciser de manière opérationnelle les objectifs généraux, d'en faciliter le suivi et de fournir des assises plus concrètes à l'évaluation du rendement de l'organisation et des personnes. Des initiatives de cette nature constituent des outils privilégiés pour assurer une plus grande cohérence de la gestion et une meilleure cohésion entre les gestionnaires des divers paliers. C'est aussi un moyen de favoriser la mobilisation et le sentiment d'appartenance à l'organisation.

Action 26

CONSOLIDER ET DÉVELOPPER LE PROCESSUS QUI PERMET DE FAIRE CONNAÎTRE À CHAQUE MEMBRE DU PERSONNEL LES ATTENTES DE L'ORGANISATION À SON ENDROIT ET D'ÉVALUER SYSTÉMATIQUEMENT SON RENDEMENT.

La « responsabilisation » des gestionnaires passe par la fixation d'objectifs ou d'attentes en regard desquels seront ensuite évalués les résultats obtenus.

Dans plusieurs ministères et organismes, le mécanisme des attentes signifiées mis en place il y a quelques années n'a pas encore été appliqué avec assez de rigueur. Il importe de consolider et de développer ce processus pour donner de meilleures assises à l'imputabilité.

Dans le cas des cadres supérieurs, des agentes et des agents de maîtrise, l'évaluation du rendement doit de plus en plus constituer la principale assise à la détermination des augmentations annuelles de traitement.

Il faut aussi en arriver à ce que, dans chaque unité administrative, le processus des attentes signifiées (ou un autre processus analogue) soit étendu à toutes les catégories de personnel pour que l'imputabilité puisse concrètement devenir le fait de tout le personnel.

Action 27

INSTAURER UNE REVUE PÉRIODIQUE DE LA PERFORMANCE DES MINISTÈRES DEVANT LE CONSEIL DU TRÉSOR.

De plus en plus, les administrations publiques étendent l'application de la reddition de comptes aux organisa-

tions elles-mêmes. Il paraît indiqué de faire un pas en ce sens dans l'administration publique québécoise.

La revue de performance est un mécanisme qui permettrait au ministère de faire état de ses réalisations et de préciser les objectifs qu'il s'est donnés pour rendre son organisation encore plus efficace et productive. C'est aussi dans ce cadre que le ministère pourrait faire part des résultats de l'évaluation périodique de ses principaux programmes. Enfin, le ministère serait en mesure de formuler des commentaires et des suggestions en vue de favoriser la levée de contraintes qui lui paraissent peser trop lourdement sur son organisation et qui constituent des entraves à la recherche de l'excellence.

En contrepartie, le Conseil du trésor serait en mesure de poser des questions sur la gestion du ministère, de commenter la situation décrite par ce dernier et de contribuer à la fixation de nouveaux objectifs administratifs qui collent de près aux priorités gouvernementales.

La revue de performance prendrait son départ dans le rapport de gestion préparé par le ministère. Elle se poursuivrait ensuite par diverses analyses de ce rapport et des rencontres entre les dirigeantes et les dirigeants du ministère et du Secrétariat du Conseil du trésor; elle trouverait son point culminant dans un échange formel entre les hautes autorités du ministère et les membres du Conseil du trésor.

Il est évident que la revue de performance est une action très structurante pour l'administration publique. Un tel exercice ne peut donner les fruits attendus que si les ministères se dotent de mécanismes d'évaluation de programme et de systèmes d'information de gestion pour pouvoir garder l'heure juste sur l'évolution de leurs activités. Pour être efficace, la revue de performance suppose une infrastructure dont tous les éléments n'existent pas encore, mais qui devraient être développer graduellement. C'est pour cette raison que cette mesure ne peut être appliquée que progressivement.

Comme on peut le constater, la revue de performance présentée ici constitue un mécanisme d'imputabilité des organisations. Il va de soi que ce mécanisme d'imputabilité aura pour effet de rendre également imputables les personnes. L'évaluation du rendement des hautes dirigeantes et des hauts dirigeants continuera cependant d'être faite par le Secrétaire général du gouvernement.

Enfin, la revue de performance est essentiellement un mécanisme d'imputabilité interne à l'administration publique. Telle que présentée ici, elle n'a rien à voir avec l'imputabilité externe, c'est-à-dire devant l'Assemblée nationale et devant la population.

Conclusion

La brochure de présentation de la démarche, publiée en mars 1985, débutait par trois questions:

- Quels sont les principes directeurs et l'orientation de l'administration publique au gouvernement du Québec?
- Quelle lecture fait-on ou peut-on faire du vécu et de l'évolution de cette administration depuis 1975?
- Quels sont les courants porteurs de son développement pour les prochaines années?

Dans cette même brochure, les postulats de la démarche étaient énoncés de la façon suivante:

- il est opportun et utile de définir les principes directeurs et l'orientation de l'administration publique au gouvernement du Québec;
- il faut éviter de promulguer, d'en haut, des principes de gestion vertueux mais décrochés du vécu des gestionnaires;
- il importe que la réflexion prenne en considération les décisions et les énoncés les plus significatifs qui sont venus des autorités gouvernementales depuis une dizaine d'années.

Enfin, le sens de la démarche y était précisé dans ces termes:

« Bien que les postulats qui précèdent fournissent un certain nombre d'indications sur le sens de la démarche, il importe de le préciser encore davantage.

« Le but ultime de la démarche est de mettre à la disposition du personnel de la fonction publique et des décideurs gouvernementaux, des principes et une orientation qui leur fourniront des repères indispensables à la définition des objectifs de gestion, des modes d'organisation et des modalités de fonctionnement de leurs organisations.

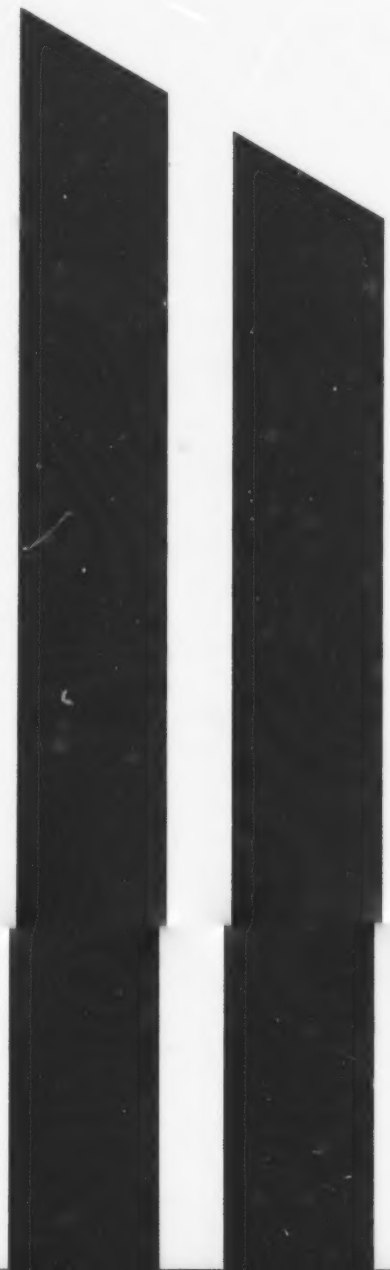
« Il va de soi que ces principes et cette orientation, pour qu'ils deviennent des éléments moteurs, doivent être acceptés et pris en charge par les plus hautes autorités de l'administration publique. Par conséquent, ils doivent se traduire dans un plan d'action, dans l'établissement de priorités et de lignes directrices qui soient de nature à générer des changements significatifs dans le fonctionnement et l'organisation de l'administration publique de même que dans ses pratiques de gestion.

« Tout important que soit le point d'arrivée de la démarche, cette dernière est aussi très significative en elle-même du fait qu'elle permettra aux gestionnaires de collaborer directement à la recherche de lignes directrices et d'un consensus. Elle pourra aussi contribuer à mettre en lumière la dynamique actuelle de l'administration publique, à en révéler les points forts et les points faibles, et peut-être même à favoriser l'approfondissement du sentiment d'appartenance à l'organisation. »

Avec la présentation des actions proposées, on peut dire que la voie est maintenant tracée.

Mais on peut affirmer que, d'une certaine façon, la partie la plus difficile reste à faire. C'est, en effet, le degré d'adhésion de tous les intervenants aux actions proposées et leur engagement à les mettre en oeuvre qui constitueront le véritable test de la rénovation de l'administration publique.

Ce n'est donc pas avant quelques années, qu'on pourra vraiment dire: « mission accomplie. »



Annexe 1

RÉPARTITION DES ACTIONS ENTRE LES RESPONSABLES

Signification des sigles

CE	Conseil exécutif
CF	Contrôleur des finances
CT	Conseil du trésor
M+O	Ministères et organismes
MAS	Ministère des Approvisionnements et Services
MCQ	Ministère des Communications
ORH	Office des ressources humaines
SIQ	Société immobilière du Québec

ACTIONS	RESPONSABLES							
	CT	ORH	M+O	MCQ	SIQ	CF	CE	MAS
SERVICES À LA CLIENTÈLE								
1. Réviser systématiquement les moyens d'accès de la population aux services gouvernementaux.			•	•	•			
2. Effectuer des enquêtes auprès des clientèles et procéder à l'évaluation des principaux programmes dans une perspective d'amélioration des services à la clientèle.			•					
3. Réviser les plans de délégation des responsabilités et les pratiques de gestion, entre autres, dans la perspective d'accorder plus de pouvoirs aux gestionnaires de première ligne et de leur donner les moyens de mieux servir la clientèle.			•					
ACCROISSEMENT DE LA PRODUCTIVITÉ								
4. Réviser les politiques et les règles de gestion des ressources financières, matérielles et informationnelles.	•			•				
5. Procéder à la création d'un fonds d'investissement pour la mise en oeuvre de projets dans le domaine des technologies de l'information.	•							
6. Former un groupe de travail interministériel pour déterminer dans quelle mesure le système de gestion budgétaire et comptable (SYGBEC) pourrait mieux répondre aux besoins de gestion tout en maintenant ses fonctions de base.						•		
7. Faire le point sur les études disponibles en regard de l'impact sur le personnel de l'introduction des technologies de l'information.		•						

ACTIONS	RESPONSABLES							
	CT	ORH	M+O	MCQ	SIQ	CF	CE	MAS
8. Réaménager les lieux de travail de manière à offrir aux membres du personnel des espaces de travail fonctionnels en regard des responsabilités qu'on leur confie.			•					•
9. Encourager l'innovation et maintenir à jour un relevé systématique des innovations et des initiatives prometteuses prises par les ministères et les organismes, en assurer une large diffusion dans l'administration publique et les utiliser à des fins de perfectionnement et d'animation.	•							
DÉVELOPPEMENT DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES								
10. Élaborer une politique globale de gestion des ressources humaines répondant au nouveau contexte et aux nouveaux défis.	•							
11. Introduire les programmes d'accès à l'égalité élaborés en conformité avec la Charte des droits et libertés de la personne.	•		•					
12. Procéder annuellement à l'établissement d'un bilan de gestion des ressources humaines dans les ministères et les organismes.	•		•					
13. Développer une démarche structurée d'implantation d'un système d'évaluation du rendement.		•	•					
14. Préparer les assises d'une politique de planification de la main-d'oeuvre et d'une gestion prévisionnelle de l'effectif et des emplois dans les ministères et organismes.	•							
15. Revoir la situation d'ensemble de la gestion du personnel d'encadrement supérieur de l'administration publique.	•							
16. Dispenser à tous les gestionnaires des programmes de développement adaptés aux besoins de la fonction publique en matière de gestion des ressources humaines.		•						
17. Réaliser des études sur les caractéristiques socio-professionnelles et les attentes de carrière du personnel de la fonction publique de même que sur leurs perceptions des changements.	•							
18. Dresser la problématique du vieillissement du personnel dans l'administration publique.		•						
19. Mettre en place des mécanismes pour coordonner le développement des systèmes d'information pour la gestion des ressources humaines.		•						
20. Rendre disponibles des informations statistiques plus complètes et plus exactes sur les ressources humaines.		•						

ACTIONS	RESPONSABLES							
	CT	ORH	M+O	MCQ	SIQ	CF	CE	MAS
IMPLANTATION DE L'ÉVALUATION DE PROGRAMME								
21. Adopter une politique d'évaluation de programme applicable à l'ensemble des ministères.	•							
22. Mettre en place, dans chaque ministère, les mécanismes appropriés pour que l'évaluation de programme s'implante graduellement et que les résultats des évaluations soient utilisés dans le processus décisionnel.			•					
23. Assister les ministères dans les efforts qu'ils font pour implanter et développer l'évaluation de programme.	•							
INSTAURATION D'UN RÉGIME D'IMPUTABILITÉ								
24. Implanter des pratiques de communications permettant au Gouvernement de faire périodiquement connaître ses orientations et ses objectifs à l'ensemble du personnel de l'administration publique.							•	
25. Prendre les moyens appropriés pour que les gestionnaires connaissent les objectifs et les priorités du ministère ou de l'organisme dans lequel ils travaillent.			•					
26. Consolider et développer le processus qui permet de faire connaître à chaque membre du personnel les attentes de l'organisation à son endroit et d'évaluer systématiquement son rendement.			•					
27. Instaurer une revue périodique de la performance des ministères devant le Conseil du trésor.	•		•					

REGROUPEMENT DES ACTIONS SELON LES RESPONSABLES

Actions sous la responsabilité du Conseil du trésor

- Révision des politiques et des règles de gestion (action 4).
- Fonds d'investissement pour des projets en informatique (action 5).
- Relevé systématique des innovations (action 9).
- Politique de gestion des ressources humaines (action 10).
- Programmes d'accès à l'égalité (action 11).
- Bilan de gestion des ressources humaines (action 12).
- Politique de planification de la main-d'oeuvre (action 14).
- Gestion des cadres supérieurs (action 15).
- Études sur les caractéristiques socio-professionnelles des membres du personnel (action 17).
- Politique d'évaluation de programme (action 21).
- Soutien des ministères en évaluation de programme (action 23).
- Instauration d'une revue périodique de performance (action 27).

Actions sous la responsabilité de l'Office des ressources humaines

- Impact des technologies de l'information sur le personnel (action 7).
- Implantation d'un système d'évaluation du rendement (action 13).
- Programmes de développement pour les gestionnaires (action 16).
- Problématique du vieillissement (action 18).
- Développement des systèmes d'information pour la gestion des ressources humaines (action 19).
- Informations statistiques sur les ressources humaines (action 20).

Actions sous la responsabilité des ministères et des organismes

- Accès de la population aux services gouvernementaux (action 1).
- Enquêtes auprès des clientèles (action 2).
- Révision des plans de délégation des responsabilités dans la perspective d'accorder plus de pouvoir aux gestionnaires de première ligne (action 3).
- Aménagement des lieux de travail (action 8).
- Programmes d'accès à l'égalité (action 11).
- Bilan de gestion des ressources humaines (action 12).
- Implantation d'un système d'évaluation du rendement (action 13).
- Implantation de l'évaluation de programme (action 22).
- Diffusion aux gestionnaires des objectifs ministériels (action 25).
- Attentes signifiées et évaluation du rendement (action 26).
- Instauration d'une revue périodique de performance (action 27).

Actions sous la responsabilité du ministère des Communications

- Accès de la population aux services gouvernementaux (action 1).
- Révision des politiques et des règles de gestion des ressources informationnelles (action 4).

Action sous la responsabilité de la Société immobilière du Québec

- Accès de la population aux services gouvernementaux (action 1).

Action sous la responsabilité du Contrôleur des finances.

- Examen du système SYGBEC (action 6).

Action sous la responsabilité du ministère du Conseil exécutif

- Diffusion des orientations et des objectifs du Gouvernement (action 24).

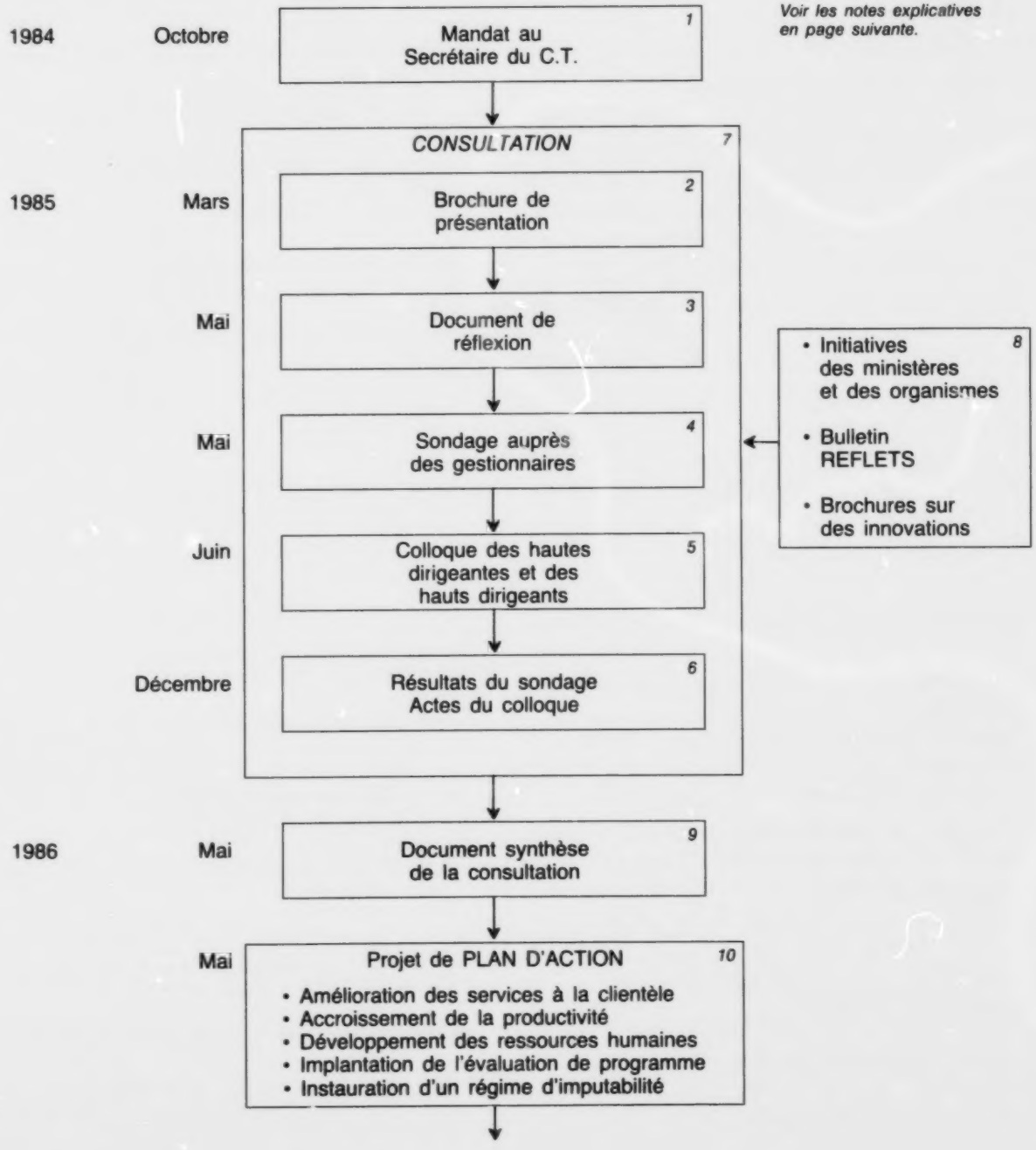
Action sous la responsabilité du ministère des Approvisionnements et Services

- Aménagement des lieux de travail (action 8).

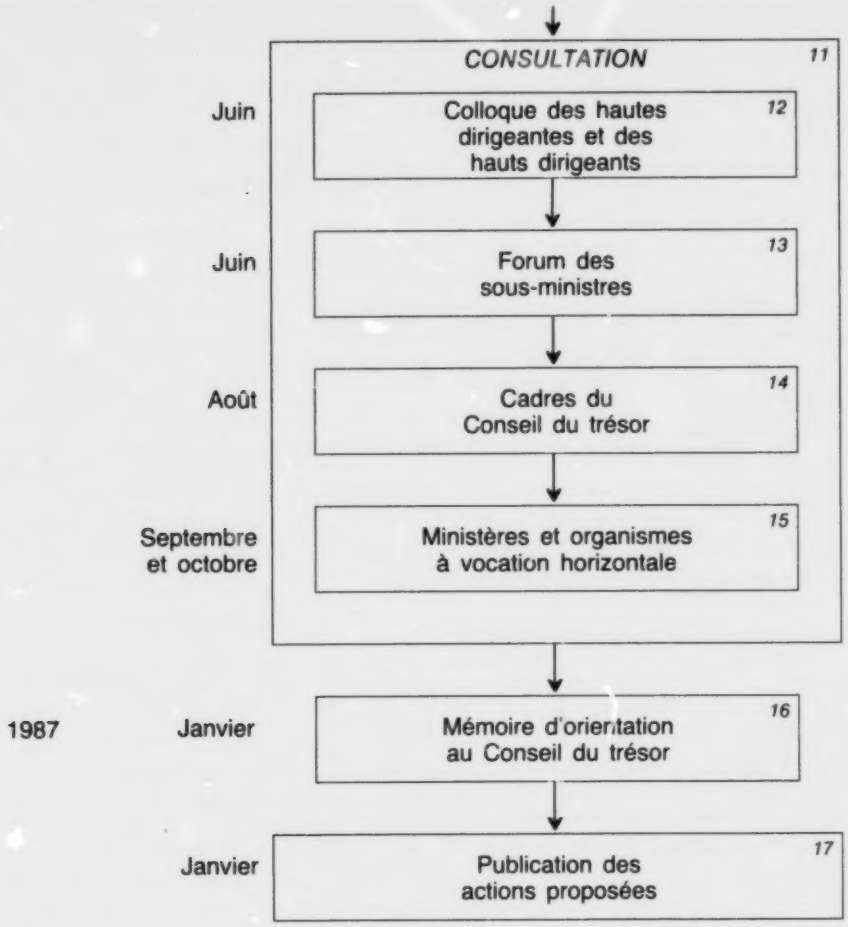
Annexe 2

DÉROULEMENT DE LA DÉMARCHE

« Pour une rénovation de l'administration publique »



Voir les notes explicatives en page suivante.



NOTES EXPLICATIVES

1. Mandat donné au Secrétaire du Conseil du trésor par le Groupe de travail sur l'organisation gouvernementale (groupe sous la présidence du Secrétaire général du gouvernement).
2. Distribution aux sous-ministres, aux présidentes et aux présidents d'organisme d'une brochure de présentation (16 pages) intitulée: ***« Des questions... une démarche... Pour une rénovation de l'administration publique »***. Cette brochure présente les postulats et les étapes de la démarche.
3. Distribution à tous les gestionnaires (6 000 exemplaires) d'un document de réflexion (brochure de 48 pages) intitulé: ***« Des questions... une démarche... un document de réflexion... Pour une rénovation de l'administration publique »***. Cette brochure fait état du vécu de l'administration publique au cours des dix dernières années et présente les perspectives d'un avenir prévisible.
4. Réalisation d'un sondage auprès d'un échantillon de 780 gestionnaires sur leurs perceptions de l'administration publique et sur les perspectives de développement.
5. Tenue d'un colloque réunissant une centaine de hautes dirigeantes et de hauts dirigeants pour étudier le contenu du document de réflexion et les résultats préliminaires du sondage.
6. Publication des résultats du sondage (taux de participation de 70 %) dans une brochure (54 pages) intitulée: ***« L'administration publique sous le regard de ses gestionnaires »***. Aussi, publication par l'ÉNAP des actes du colloque de juin dans la collection « Bilans et perspectives » no 6.
7. Consultation des gestionnaires qui, de mai 1985 à février 1986, a donné lieu à de nombreuses réunions dans les ministères et dans les organismes.

Une trentaine de mémoires ont été remis aux responsables de la démarche. Au total, on évalue que plus de 50 % des cadres supérieurs et un nombre indéterminé de cadres intermédiaires, de professionnelles et de professionnels ont participé à la consultation.

8. Initiatives nombreuses prises par des ministères et des organismes pour poursuivre la réflexion ou pour donner suite à des pistes d'action. Le bulletin d'information REFLETS a fait écho à ces réalisations. De plus, quatre brochures sont parues dans la collection « Innovation et administration publique ».
9. Diffusion à tous les cadres, les professionnelles et les professionnels, d'un document synthèse de la consultation (numéro spécial du bulletin REFLETS tiré à 18 000 exemplaires).
10. Distribution du projet de plan d'action aux hautes dirigeantes et aux hauts dirigeants. En plus de présenter les principes directeurs pour moderniser l'administration publique, ce projet suggère un certain nombre d'actions regroupées sous cinq cibles principales.
11. Consultation sur le projet de plan d'action.
12. Tenue, en juin 1986, d'un colloque à l'intention des hautes dirigeantes et des hauts dirigeants de l'administration publique. Ce colloque est consacré à l'étude du projet de plan d'action. Les actes de ce colloque seront publiés au début de 1987.
13. Étude du projet de plan d'action.
14. Tenue de la rencontre annuelle des cadres du Secrétariat du Conseil du trésor (14 et 15 août 1986) sur les actions du projet de plan d'action relevant de la compétence du Conseil du trésor.
15. Consultation des ministères et organismes à vocation horizontale sur les actions du plan d'action relevant de leur compétence.
16. Préparation d'un mémoire d'orientation au Conseil du trésor portant sur des actions structurantes sous la responsabilité du Conseil du trésor.
17. Publication du document intitulé ***« Les actions proposées pour une rénovation de l'administration publique ».***